



ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITA' DI BOLOGNA

*Dottorato di ricerca in*

*Diritto Costituzionale XX° Ciclo*

*Settore Scientifico disciplinare di afferenza: Ius 08*

Titolo tesi

**IL SEGRETARIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA DEL  
CONSIGLIO DEI MINISTRI**

*Presentata dal dott. Antonino CARLO*

*Coordinatore Dottorato*

*Relatore*

*Chiar. mo Prof. Augusto Antonio BARBERA*

*Chiar. mo Prof. Antonio D'ALOLA*

**Esame finale anno 2008**

## **INDICE**

### **PREFAZIONE**

***pag. 5***

### **CAPITOLO I°**

***pag. 7***

1. *Il quadro storico nel cui ambito collocare la radice e l'evoluzione del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio.*
2. *La struttura di supporto della presidenza nel periodo statutario nel complesso rapporto tra re, presidente del consiglio dei ministri, consiglio dei ministri e ministri.*
3. *L'art. 95 della Costituzione nella dialettica dei lavori preparatori tra le esigenze di forte caratterizzazione parlamentare e stabilità decisionale. La stretta connessione tra presidente, presidenza e segretariato generale alla luce di una prospettiva di lettura evolutiva dell'art. 95 con riferimento alla necessità di riscoprire le attitudini decisionali del presidente del consiglio così come descritte nella Costituzione.*

### **CAPITOLO II°**

***pag. 31***

1. *La struttura di supporto del presidente del consiglio dei ministri nella prima fase della costituzione repubblicana.*
2. *Brevi note sulla posizione costituzionale del presidente del consiglio dei ministri.*
3. *Il rapporto Giannini – Amato. L'attualità delle indicazioni formulate nel rapporto Giannini – Amato in chiave di precisazione circa il contenuto "politico – costituzionale" della struttura di supporto del presidente del consiglio dei ministri.*
4. *Il lungo percorso della riforma della presidenza del consiglio: dal progetto Spadolini alla legge 23 agosto 1988 n. 400.*
5. *. . . . (segue). Il rilievo del segretariato generale nei lavori preparatori della legge 400/1988.*

1. *Premessa generale. L'articolazione del quadro normativo di riferimento alla luce della irrisolta questione della natura giuridica del segretariato generale della presidenza del consiglio dei ministri. La dimensione (forse ipertrofica) del segretariato generale come indice di complessità delle funzioni perseguite alla luce della elaborazione recente del concetto di "funzione".*
2. *Il segretariato generale della presidenza del consiglio dei ministri nella normazione primaria. La disciplina delle attribuzioni assegnate alla competenza – flessibile – del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri secondo lo schema delineato dall'art. 19 della legge n. 400 del 1988 e del D. lgs. 30 luglio 1999, n. 303. Aspetti problematici legati all'apparente dualismo Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri.*
3. *Il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri nella normativa di "secondo livello". Il Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002. Osservazioni preliminari sulla conformazione del Segretariato generale allo scopo di individuare possibili indicatori della "politicalità" delle competenze proprie del Segretariato generale. Nello specifico, la struttura organizzativa: dipartimenti, uffici, servizi.*
4. *. . . . (segue). La descrizione della struttura organizzativa secondo il D.P. C. M. del 23 luglio 2002. I dipartimenti e gli uffici autonomi di livello dirigenziale.*
5. *Il quadro di collegamento tra le "macro aree" tratte dall'art. 19 della legge 400/1988, la struttura dipartimentale e gli uffici autonomi di livello dirigenziale.*
6. *. . . . (segue). Prime osservazioni conclusive circa il ruolo "politico" del segretariato generale della presidenza del consiglio alla luce della sistemazione adottata nei paragrafi precedenti, tenuto conto dei contenuti della nozione di indirizzo politico.*

1. *La lettura delle azioni concretamente condotte dal Segretariato generale attraverso l'esame delle direttive elaborate dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri per disciplinare l'azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti e uffici del segretariato generale, quali principali indicatori delle attività del Segretariato. Il tentativo di inquadramento sistematico della direttiva, dei suoi obiettivi di fondo e delle modalità attraverso le quali vengono seguite le indicazioni indicate come strategiche. La differenza che emerge nelle direttive tra "missione di supporto" al ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri e azione amministrativa svolta dal Segretariato generale. La centralità dell'impiego oculato delle risorse finanziarie ed il ruolo specifico che il Segretariato generale assume nella ideazione ed attuazione di*

2. *Alcune brevi osservazioni circa i rapporti tra il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed i principi costituzionali relativi alla pubblica amministrazione resi dalla lettura congiunta dell'art. 95 e 97 Cost. Continua l'incertezza; un possibile nuovo contenuto dell'art. 97 Cost. che continua a rimettere in gioco il problema della definizione della natura giuridica del Segretariato generale.*
3. *L'espressione materiale dell'attività del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema dell'inquadramento teorico tra le categorie dell'atto politico, atto di alta amministrazione ed atto amministrativo.*
4. *Il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri nella giurisprudenza. Conclusioni.*

## ***PREFAZIONE***

Il tema di ricerca sul Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri si colloca su di un terreno che potremmo definire, genericamente, giuspubblicistico, posto al confine tra il diritto costituzionale ed il diritto amministrativo.

Tale collocazione sistematica trae fondamento alla apparente vocazione del Segretariato, di soggetto istituzionale dalla doppia attitudine: da un lato, infatti, è preposto alla traduzione - in termini strettamente operativi - dell'indirizzo politico governativo e dall'altro svolge un'attività di monitoraggio e di raccolta di informazioni generali necessarie per il migliore svolgimento dell'azione governativa.

Pertanto, per l'inquadramento e l'analisi delle differenti problematiche che avvolgono l'istituto vanno recuperate diverse categorie giuridiche, alcune di stampo marcatamente costituzionalistico (a titolo esemplificativo, la funzione, l'indirizzo politico, il rapporto di fiducia, la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio, dei Ministri e del Consiglio dei Ministri, categorie cui andrebbe aggiunta la disciplina elettorale e, in particolare, la stessa formula elettorale, suscettibile di apportare una spiccata "mobilità decisionale" tra i diversi organi di cui si compone il Governo), accostate ad altre di specifico interesse amministrativistico (il coordinamento, l'atto politico, l'atto di alta amministrazione, la direzione, le strutture in cui si dipana l'organizzazione, l'azione amministrativa, la gestione finanziaria).

Ai fini di un miglior inquadramento del tema si ritiene utile proporre, in via preliminare, delle osservazioni generali e di inquadramento (anche storico) della

ricerca che poggerà su alcune brevi annotazioni circa la genesi e lo sviluppo della struttura burocratica oggetto dello studio tenendo conto della versatilità operativa, sia sul versante strutturale, sia funzionale, dimostrata nel corso degli decenni di storia costituzionale del Paese, spesso costellata da avvenimenti politici e sociali controversi e, a volte, non privi di accadimenti drammatici.

Ancora dal punto di vista generale non può non tenersi conto della posizione che la dottrina ha assunto la quale, va segnalato, si è occupata dell'argomento in via incidentale, nell'ambito di trattazioni di più ampio respiro dedicate alla funzione di governo nelle sue varie "declinazioni", legando "a doppio filo" il Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio al Presidente del Consiglio soprattutto nella misura in cui afferma – quasi apoditticamente - che il Segretariato è struttura meramente servente del premier di cui sembrerebbe dividerne le sorti specie con riferimento alla conformazione strutturale e funzionale direttamente collegata alla maggiore o minore espansione dei suoi poteri (reali) di coordinamento e di direzione della compagine governativa, ponendo in secondo piano le funzioni "di continuità" istituzionale e di servizio al cittadino che pure sono assolute dall'organo.

Accettare l'impostazione tradizionale presenterebbe il vantaggio di rendere la trattazione forse più accattivante per essere essa riconducibile su di un piano di stretta contiguità costituzionale con tematiche e categorie giuridiche di spiccata attualità, costantemente poste al centro del dibattito scientifico degli ultimi anni.

Tuttavia sembra opportuno tentare di fornire una visione generale del Segretariato nella sua dimensione ordinamentale che si crede possa essere utile per portare in luce una dimensione duale della struttura, che, si spera, sarà resa evidente

dalla disamina delle attività interna ed esterna delle funzioni assicurate e che trova il momento di sintesi nella figura del Presidente del Consiglio dei Ministri.

## ***CAPITOLO I°***

*1. Il quadro storico nel cui ambito collocare la radice e l'evoluzione del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio. 2. La struttura di supporto della presidenza nel periodo statutario nel complesso rapporto tra re, presidente del consiglio dei ministri, consiglio dei ministri e ministri 3. L'art. 95 della Costituzione nella dialettica dei lavori preparatori tra le esigenze di forte caratterizzazione parlamentare e stabilità decisionale. La stretta connessione tra presidente, presidenza e segretariato generale alla luce di una prospettiva di lettura evolutiva dell'art. 95 con riferimento alla necessità di riscoprire le attitudini decisionali del presidente del consiglio così come descritte nella Costituzione.*

- 1. Il quadro storico nel cui ambito collocare la radice e l'evoluzione del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio.*

La storia dell'Italia contemporanea, così complessa e travagliata, è lo scenario che sta sullo sfondo ai modelli di gestione della “cosa pubblica” descritti (o tratti, in via di interpretazione evolutiva) nei documenti costituzionali e su cui innestare le osservazioni sul percorso evolutivo della struttura e del funzionamento del Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La rilevanza dell'inquadramento storico emergerà chiaramente già dalle prime considerazioni di seguito riportate.

I primi anni della storia del Regno d'Italia sono caratterizzate da due grandi periodi politici ideologicamente contrapposti: la destra “storica” di Agostino Depretis (nel periodo, intervallato dal governo Cairoli, 1876, 1887) e la successiva fase caratterizzata dai governi della sinistra di Francesco Crispi (primo Presidente del



consiglio d'origine meridionale che governò dal 1887 al 1896, anche in questo caso con brevi intervalli).

E' innegabile che le due politiche sono state profondamente diverse nella stessa impostazione dei modelli di crescita e di struttura del sistema socio economico del Regno: l'una maggiormente accentratrice in una visione inevitabilmente statalista e dirigista, ma attenta all'equilibrio di bilancio; l'altra più sensibile alle tematiche dell'inclusione (potremmo dire oggi con un linguaggio moderno) e della partecipazione diffusa alla vita politica. Sono del periodo crispiano il suffragio universale maschile (per le amministrazioni comunali), le riforme del codice penale (il codice Zanardelli del 1892) caratterizzate dall'abolizione della pena di morte e una completa legge di regolazione e controllo delle istituzioni di beneficenza pubblica. Allo stesso tempo, la "sinistra" dimostrò una minore vigilanza sull'andamento della spesa pubblica <sup>1</sup>.

Tuttavia sia se si prende in esame il periodo della destra "storica" o della sinistra crispiana, è evidente che entrambe le politiche postulavano la costruzione di una struttura amministrativa di attuazione e di sostegno degli indirizzi governativi.

E' un dato di esperienza che qualunque Stato che intenda incidere, sia pure fermandosi al binomio programmazione – controllo delle attività economiche, deve avere un apparato efficiente che gli consenta un reale coordinamento sistemico. <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sul punto, cfr. R. ROMANELLI, *L'Italia liberale*, in *Manuali Donzelli, Storia contemporanea*, Roma, 1997, 178 ss.

<sup>2</sup> I. TUCCI, *Aspetti storici del problema della Presidenza del Consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di) *Costituzione e struttura del governo. Il problema della Presidenza del Consiglio*, Padova, 1979, 23. Sul punto cfr. G. BACHELET, *L'adeguamento dell'apparato di governo alle esigenze dello sviluppo*, Relazione al convegno CISL, Roma, 1962.

In realtà il problema della Presidenza del Consiglio – inteso nella sua accezione di supporto amministrativo all’attività governativa – è più complessa anche perché il tema si intreccia con le forme di governo e dei conseguenti rapporti che si instaurano tra i poteri costituzionali.

Nei governi presidenziali (similmente alle monarchie assolute<sup>3</sup>, vale a dire in contesti di distribuzione del potere improntati ad una spiccata centralità della figura del leader), il tema della struttura di supporto al primo ministro è in qualche modo posta nell’ombra attesa la forte caratterizzazione dell’organizzazione costituzionale che, per ciò che concerne l’azione esecutiva, vede nel premier (o nel re) il perno attorno al quale gli interessi vengono attratti e contemperati e si realizza la distribuzione delle funzioni; viceversa, nei governi parlamentari il problema dell’apparato emerge in tutta la sua rilevanza perché, in primo luogo, l’azione “di governo” deve essere modulata tenendo conto dei binari della legge formale che, sia pur attribuendo la discrezionalità amministrativa, trova nel principio di legalità il primo riferimento della modalità attraverso la quale ogni funzione viene esercitata.

In tale contesto, alcune questioni, sulle quali la dottrina non ha mancato di sviluppare indagini particolarmente accurate, rivestono una rilevanza speciale per il tema di cui ci occupiamo perché costituiscono i riferimenti comuni attorno ai quali descrivere i possibili schemi organizzatori del Segretariato e che, inevitabilmente, risultano influenzati dal modo in cui si è edificata e sedimentata la forma costituzionale di governo.

---

<sup>3</sup> L’art. 65 dello Statuto Albertino recitava “Il Re nomina e revoca i suoi Ministri”. La disposizione va collegata all’art. 67 a tenore del quale “I Ministri sono responsabili”, evidentemente, nei confronti del Re che li nomina e li revoca.

Prendendo le mosse da quanto sopra, emerge in primo luogo il problema della flessibilità costituzionale.

L'argomento trova una mirabile sintesi nelle affermazioni di Giannini<sup>4</sup> il quale sostenne che lo Statuto Albertino diede luogo a due momenti costituzionali, entrambi coesistenti nello stesso documento formale e susseguitesi nel tempo. Una prima fase strettamente "oligarchica, in cui il ceto degli abbienti è l'unico detentore del potere" ed una seconda, democratica in cui emerge un indirizzo politico nuovo e per certi versi sconosciuto al passato fondato sull'emersione degli interessi inediti i cui titolari sono i ceti sociali diversi da quelli tradizionali, titolati dall'ordinamento (a seguito del suffragio universale, sia pur limitato ai cittadini di sesso maschile) ad esprimere il loro orientamento e, verosimilmente, a pesare sulle scelte della politica nazionale.<sup>5</sup>

Un altro elemento su cui focalizzare l'attenzione è quello della lenta ma costante trasformazione della stessa forma di governo.

La dottrina<sup>6</sup> ha opportunamente messo in luce il significato più profondo del percorso che il sistema delineato dallo Statuto subì e che condusse la monarchia costituzionale al regime parlamentare.

---

<sup>4</sup> M. S. GIANNINI, Parlamento e amministrazione, in *L'amministrazione pubblica in Italia* (a cura di S. CASSESE), Bologna, 1974, 5 s.

<sup>5</sup> Cfr. S. MERLINI, Il governo costituzionale, in *Storia dello Stato italiano, dall'Unità ad oggi* (a cura di R. Romanelli), Roma, 1995, 6.

<sup>6</sup> G. Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986, 3, n. 4. L'A. richiama la posizione di diversi studiosi e, in particolare, di MARANINI, *Storia del potere in Italia*, rist. Firenze 1983. La dottrina, tra l'altro, converge sul punto che la trasformazione tra monarchia costituzionale e governo parlamentare è il definitivo segnale del superamento del criterio duale della legittimazione del potere regio che il documento costituzionale del 1848 individuava nella sovranità nazionale e nel diritto divino. Questa osservazione si collega, idealmente, ai profondi cambiamenti che la struttura sociale ed economica italiana (ed europea) ha attraversato nel corso dei primi cinquanta anni del XIX° secolo, cambiamenti che proseguiranno, con toni anche drammatici, fino al secondo dopoguerra e che troveranno un elemento di stabilizzazione nella costituzione e nell'opera la stabilizzazione di consolidamento dei valori della pace e della sicurezza tra le Nazioni di cui le Comunità europee rappresentano uno dei momenti più elevati e significativi.

Pertanto, è evidente che uno studio sugli organi e le strutture in cui l'esecutivo si articola è di una certa complessità considerato che, metodologicamente, è “. . . difficile, se non impossibile, separare la trattazione della figura del presidente del consiglio da una visione d'insieme della forma di governo.”<sup>7</sup>

Appare dimostrato, pertanto, che la sorte dell'apparato servente è legata alla struttura della forma di governo ed in particolare al modo attraverso il quale si pongono le linee di demarcazione dell'esercizio del potere tra il sovrano ed il parlamento.

---

<sup>7</sup> G PITRUZZELLA, Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo, cit., 2.

*2. La struttura di supporto della presidenza nel periodo statutario nel complesso rapporto tra re, presidente del consiglio dei ministri, consiglio dei ministri e ministri.*

Nella prima fase di vita dello Statuto, Vittorio Emanuele II° difende una visione più conservatrice delle norme costituzionali nonostante la forte personalità di Camillo Benso Conte di Cavour per cui non sembra esserci spazio per una autonomia del presidente del consiglio e, di conseguenza, per una sua eventuale struttura di supporto.<sup>8</sup>

In tale contesto non erano certo maturi i tempi per attribuire alla figura del presidente del consiglio dei ministri una collocazione istituzionale a tinte forti e chiaramente predominanti, tant'è che il primo tentativo posto in essere in questa direzione da Bettino Ricasoli con il decreto del 27 marzo 1867 n. 3629 fu destinato a naufragare rapidamente.

Tuttavia in seme era gettato e da lì a poco tempo gli elementi di novità del provvedimento di Ricasoli erano destinati a costituire il punto di riferimento per le elaborazioni successive in tema di struttura organizzativa della Presidenza.

Converrà, allora, esaminare, brevemente, quali erano i principi attorno ai quali era stata costruita la figura di cui stiamo discutendo.

Nel provvedimento del 1867, venivano, in primo luogo, disciplinati dettagliatamente i poteri del presidente del consiglio come presidente di un organo collegiale<sup>9</sup> (convocazione delle riunioni, direzione delle discussioni).

---

<sup>8</sup> I. TUCCI, *Aspetti storici*, cit., 31.

<sup>9</sup> I. TUCCI, *Aspetti storici*, cit., 31, n. 14 “Con r. d. 21 dicembre 1850, n. 112 fu riconosciuto infatti al consiglio dei ministri la competenza a deliberare sulle questioni di ordine pubblico e di alta

Tale regolamentazione apparentemente insignificante assume un rilievo fortemente simbolico.

Infatti, aver preliminarmente attribuito al presidente del consiglio un ruolo di direzione dell'organo collegiale appariva altamente significativa soprattutto sul piano formale perché la posizione del presidente veniva delineata già in modo differenziato rispetto a quella dei singoli ministri.

Quest'ultimi dovevano rivolgersi al presidente del consiglio per far porre nell'ordine del giorno un argomento che desideravano essere posto in discussione ed erano sottoposti alle indicazioni che il presidente riteneva di dover diramare per assicurare "... l'uniformità dell'indirizzo politico e amministrativo ..."<sup>10</sup>.

Ancora, tutti i provvedimenti a firma del re dovevano essere sottoposti preventivamente al presidente del consiglio per una sorta di condivisione e di approvazione del contenuto, coerente con l'esigenza di assicurare l'unicità di indirizzo politico.

Si evidenziava, in sostanza, una forma di prevalenza del Primo ministro rispetto ai singoli ministri.

Proprio per questo motivo, il decreto Ricasoli non mancò di suscitare alcune perplessità d'ordine costituzionale tutte legate, sia pure con sfumature diverse, al rilievo della mancata considerazione della equiordinazione di tutti i ministri rispetto al re ad al parlamento alla luce del fatto che lo Statuto non assegnava – esplicitamente - al primo ministro alcuna posizione di supremazia tanto da non giustificare, nemmeno

---

amministrazione, sui progetti di trattato e di decreti organici, sulle nomine delle più alte cariche dello Stato".

<sup>10</sup> Art. 5 del R. D. 3629/1867.

per ragioni di efficienza dell'azione amministrativa, alcuna forma di coordinamento tra le attività e le azioni dei ministri costituenti il collegio di gabinetto.

L'affermazione della sinistra imprime una svolta all'assetto costituzionale dei poteri consolidando una forma di governo strutturata sul rapporto di fiducia e di collaborazione tra il re, il parlamento ed il governo.

Ed è in questo periodo che vegnono in emersione ulteriori necessità di coordinamento dell'azione amministrativa che non possono essere più soddisfatte attraverso l'indicazione politica del presidente in espressa in sede collegiale ma che necessitano di un vero e proprio apparato di supporto che riduca ad unità la complessa e dinamica azione governativa.

Ora, seppur la vita del decreto Ricasoli fu relativamente breve (fu abrogato appena un mese dopo dal governo Rattizzi) deve porsi in rilievo come i suoi principi (e le sottostanti argomentazioni) saranno a piè pari ripresi da Depretis nel 1876<sup>11</sup> e, successivamente, influenzeranno profondamente la stessa stesura dell'art. 95 della Costituzione repubblicana.

Resta da chiarire, sul piano storico – politico, per quale motivo le questioni della presidenza e del ruolo del presidente del consiglio dei ministri non furono affrontate direttamente da Cavour che, forse più di ogni altro primo ministro, si era trovato nelle condizioni politiche per poter tradurre in termini normativi quello che fu comunque il suo atteggiamento istituzionale.

---

<sup>11</sup> Decreto 25 agosto 1876. Tuttavia è da rilevare che questo provvedimento seppur riprodotto in linea di massima il precedente decreto di Ricasoli, se ne distanziava per una “maggiore attenzione” che riservava alla Corona; si veda ad esempio l'art. 8 che attribuiva un potere di “proposta” dei ministri con una terminologia che, peraltro, troveremo riprodotta nell'art. 92 della Costituzione repubblicana.

Infatti, richiamando le interessantissime pagine scritte da sul punto Predieri<sup>12</sup>, emerge chiaramente come egli si sia di fatto comportato come un primo ministro di tradizione anglosassone, “. . . non solo chiamando a far parte del gabinetto persone di sua fiducia, ma riservandosi i posti chiave (. . .) e quando egli si dimetterà il ministero lo seguirà compatto”. A conferma dell’impostazione “britannica” che volle dare ai suoi governi, Cavour decideva personalmente se porre o meno la questione di fiducia attuando, di fatto, una sorta di governo del primo ministro.

Le ragioni della mancata formalizzazione normativa vanno ricercate, probabilmente, nella consapevolezza di Cavour delle difficoltà del neonato Regno e della conseguente necessità che la comunità nazionale avesse come principale riferimento unificante la figura del sovrano<sup>13</sup>.

Dal punto di vista istituzionale, dopo la fase della mancata attuazione del decreto del 1876, il tentativo di Benedetto Cairoli del 9 dicembre 1878 di istituire un “ministro segretario di stato senza portafoglio”, seguita dalla successiva proposta dello stesso Cairoli del 1880 di attribuire un fondo all’ufficio della Presidenza del Consiglio<sup>14</sup>, Depretis il 3 aprile 1884, nell’ambito della riscrittura dell’apparato amministrativo, propose l’istituzione del ministero della Presidenza del Consiglio.

“Nel progetto si sottolineava l’esigenza di creare un organo di studio che assicurasse al presidente il necessario sostegno di collaborazione di esecuzione, di

---

<sup>12</sup> A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze, 1951, 40 s.

<sup>13</sup> S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di) *Storia dello Stato italiano dall’unità ad oggi*, Roma, 1995, 7 ss.

<sup>14</sup> I. TUCCI, *Aspetti storici*, cit., 39. Si noti, come, in fondo, l’obiettivo era lo stesso: assicurare autonomia decisionale ed operativa agli uffici della Presidenza.



razionalizzazione e di coordinamento delle varie iniziative di carattere politico od amministrativo sulle quali il consiglio dei ministri era chiamato a pronunciarsi”<sup>15</sup>.

Tale proposta trovò la tenace opposizione in Parlamento.

Si poneva in evidenza che la figura organizzativa del ministero mal si atagliava alla Presidenza nella convinzione che il Presidente del Consiglio dei Ministri non doveva svolgere alcun ruolo di amministrazione attiva dovendo egli invece meramente coordinare le politiche di gabinetto.<sup>16</sup>

La reazione riservata alle iniziative tese a costituire organismi di supporto delle funzioni del Presidente del Consiglio, in realtà, va spiegata facendo riferimento alla trasformazione in senso parlamentare della forma di governo.

Infatti, la prassi parlamentare (che trova un momento di sintesi e consolidazione sul tema della responsabilità politica) era incentrata sul singolo ministro di cui si metteva in evidenza la responsabilità amministrativa individuale trascurando quella politica generale del governo.

In tale contesto era comprensibile che l'unicità di indirizzo politico dovesse essere raggiunta non attraverso una struttura tecnica dedicata e che realizzasse, nella quotidianità dell'operare, la convergenza intorno ad una unica trama degli interventi di settore, bensì esaltando la collegialità<sup>17</sup> del governo<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> I. TUCCI, *Aspetti storici*, cit. 39 s.

<sup>16</sup> Per una accurata ricostruzione, E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1972, 89 ss. Più sinteticamente ma, allo stesso tempo ugualmente esaurientemente, V. PIERGIGLI, *L'istituzione del Segretariato generale nella legge di riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Dir. e soc.*, 1989, 60.

<sup>17</sup> Non solo politica, ma evidentemente amministrativa.

<sup>18</sup> S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, cit., 26.

Tuttavia le osservazioni critiche mosse contro il progetto Depretis non pare possano essere pienamente condivise, sulla base, almeno, di due considerazioni.

In primo luogo, come la dottrina non ha mancato di rilevare<sup>19</sup>, la struttura ministeriale della Presidenza non è detto che dovesse svolgere funzioni di amministrazione attiva ma, sembrerebbe, mere azioni generali di cooperazione; ciò nell'ottica di poter imprimere la giusta sinergia per la risoluzione di questioni, come dire, trasversali, la cui problematicità avrebbe richiesto (anche allora) risposte operative articolate che, nella normalità dei casi, avrebbero coinvolto la competenza di più ministeri.

Conseguentemente non sarebbe stato fuori luogo prevedere un meccanismo di stretto coordinamento amministrativo che, evidentemente, proprio per le medesime ragioni costituzionali di equiordinazione sopra richiamate, non poteva essere assunto da un singolo ministro, sarebbe stato tecnicamente significativo prevedere nell'ambito della Presidenza del Consiglio, proprio per riconoscere al Presidente del Consiglio la responsabilità dell'unicità dell'indirizzo politico dell'esecutivo.

In secondo luogo non sembra che l'idea di una figura di “ministero servente” sia del tutto sconosciuta nel panorama costituzionale nel periodo statutario.

Il riferimento è al Ministero della Real Casa<sup>20 21</sup>.

---

<sup>19</sup> E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 99.

O. SEPE, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Archivio ISAP*, vol I, 1962, 82 s.

<sup>20</sup> Del Ministero della Real Casa si occupa specificamente N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973, 36 ss. L'illustre A., dopo aver ripercorso i contributi dottrinali e giurisprudenziali del tempo in relazione alla natura giuridica del Ministero della Real Casa, ravviserà nella concreta dinamica dell'organo i lineamenti della funzione politica realmente svolta. “Basterebbe solo ricordare, da questo punto di vista, il ruolo determinate del Ministero della Real Casa negli avvenimenti che portarono alla caduta del fascismo ed alle conseguenze giuridiche e

Premesso, come peraltro è stato rilevato, che il Ministero della Real Casa costituisce, in generale, la figura di riferimento del Segretariato generale<sup>22</sup>, il precursore storico, in disparte la questione della sua qualificazione giuridica<sup>23</sup>, occorrerà osservare come la Storia ci consegna un organismo che è stato il motore (più o meno occulto) delle politiche regie, svolgendo un'attività di supporto estremamente preziosa per l'esercizio delle prerogative del sovrano.

Alla luce di quanto sommariamente illustrato, sembra che il segretario generale possa rappresentare l'ideale riferimento per la trattazione della categoria delle strutture di supporto<sup>24</sup>.

L'analisi storica ci consegna però una figura dai tratti controversi e guardata, fondamentalmente, con un certo sfavore.

---

politiche che ne derivarono. E' storicamente accertato, infatti, che fu proprio il Ministro della Real Casa ad avviare e a dirigere la fila della vicende che sfociarono nell'arresto, a Villa Savoia, dell'allora Capo del Governo.”

<sup>21</sup> Più recentemente, concorda F. BATTINI, *La presidenza del consiglio: il modello organizzativo*, in *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, (a cura di) A. PAJNO E L. TORCHIA, Bologna, 2000, 110.

Evidenzia l'A. che “. . . il richiamo alla figura dell'ex ministro della Real Casa, che parimenti riassumeva poteri di indirizzo e poteri esclusivi di carattere gestionale . . . (era) preposto . . . ad una struttura di staff priva di obiettivi riconducibili a politiche di settore e votata unicamente a fornire supporto all'attività di un organo costituzionale”.

<sup>22</sup> Per quanto sopra esposto, si ha motivo di ritenere non solo della Presidenza della Repubblica. Si anticipa, quindi, in questa sede, il tema con il quale si intende concludere il presente lavoro e che concerne la problematica di fondo connessa a tale organo e che attiene alla qualificazione giuridica che, inevitabilmente, dipende dalla natura delle funzioni concretamente svolte dal segretario e dal segretariato generale e dal tasso di contribuzione delle sue azioni all'attività politica.

<sup>23</sup> N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 38 ss., nn 56 e 57. La dottrina, sulla scorta di un parere del Consiglio di Stato (sez. I<sup>o</sup>. 23 dicembre 1948, n. 319) e della relazione dell'Avvocato generale dello Stato al Presidente del Consiglio dei Ministri sul contenzioso degli anni 1942-50, era convinta della natura di “persona giuridica di diritto pubblico”. Sul punto, critico Occhiocupo, che, riflettendo sulle parole di S. Romano, afferma che il Ministero della Real casa rappresenta un “. . . ordinamento interno autonomo che riduce ad unità di governo e di direzione una serie di elementi diversi, persone e cose, che considera da un proprio punto”.

<sup>24</sup> F. STADERINI, *L'ordinamento della presidenza del consiglio*, in *Costituzione e struttura del governo*, cit., 294 s.

Infatti, se poniamo mente al r. d. del 1 marzo 1888, n. 5247, ricorderemo che veniva prevista la soppressione di tutti segretari generali, tranne quelli operanti nei ministeri degli esteri e della difesa, conservati per specifiche ragioni contingenti.

Le ragioni di questa contrarietà vanno ricercate più nelle attenzioni riservate alla sensibilità politica che nella individuazione di concreti svantaggi atteso che, indubbiamente, il segretario generale avrebbe potuto favorire il maggior e miglior coordinamento interno e la continuità dell'azione amministrativa.

Allo stesso tempo non v'è dubbio che un profondo conoscitore della "macchina e delle sue cinghie di trasmissione" avrebbe potuto rappresentare un alter ego del ministro e della sua autorità difficilmente tollerabile<sup>25</sup>.

Certo poteva essere adeguatamente esplorata una possibile soluzione di compromesso imperniata su di una procedura di nomina che pervenisse ad un temperamento delle asperità legate al dualismo con il ministro e che allo stesso tempo avesse consentito di dotare la struttura burocratica dei vantaggi di un organo altamente qualificato.

La soluzione, nel tempo, sarà individuata nella designazione politica (e "temporalmente contingentata") del funzionario, quindi collegata al mandato del ministro piuttosto che originata dalla burocrazia interna, attraverso un percorso di mera verticalizzazione gerarchica.

Messi in soffitta i progetti di più ampio respiro, con il r. d. 4 settembre 1887 n. 4936 venne costituito un ufficio di segreteria della Presidenza del Consiglio che, al di là delle intenzioni di Crispi, a causa " . . . del carattere riduttivo delle competenze . . .

---

<sup>25</sup> O. SEPE, Ministeri, in En. dir., XXIX, Milano, 1976, 500 ss.

dell'inadeguatezza qualitativa e quantitativa del personale . . .”<sup>26</sup>, non diede buona prova di sé raggiungendo risultati piuttosto esigui rispetto alle aspettative.

Tuttavia, la dottrina ha posto in evidenza come il decreto Crispi “. . . costituisce una prova di forza nei confronti del parlamento . . . “<sup>27</sup>.

In effetti, anche se secondo lo Statuto l'organizzazione del potere esecutivo spettava esclusivamente al Re, non v'è dubbio che in un sistema parlamentare, anche ai fini di delineare la struttura di macro organizzazione dell'esecutivo, risulta imprescindibile l'intervento legislativo ordinario.

Le vicende successive misero in rilievo come Crispi ottenne dal Parlamento il riconoscimento del potere di auto organizzazione dell'esecutivo anche se lo stesso Crispi non ritenne mai di applicare la legge, forse per ragioni di prudenza, forse perché riteneva sufficiente la struttura amministrativa<sup>28</sup> .

Dopo la famosa prolusione di Sidney Sonnino<sup>29</sup> che auspicava il ritorno alla monarchia costituzionale, con la contestuale depurazione di tutti quegli istituti tipici della forma parlamentare che avevano, secondo una visione attenta al dato formale, distorto l'originario disegno statutario, nel 1901 fu emanato il decreto Zanardelli, destinato, peraltro, in alcune sue parti, a regolare l'attività della presidenza del consiglio e la figura del presidente del consiglio fino alla legge 400/1988.

Appare significativo rilevare, oltre la sostanziale consonanza con le disposizioni del decreto Ricasoli, pur con quale temperamento legato ad una rinnovata

---

<sup>26</sup> V. PERGIGLI, , L'istituzione del Segretariato generale nella legge di riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cit., 6, nn. 25, 26 .

<sup>27</sup> I. TUCCI, Aspetti storici, cit., 42.

<sup>28</sup> I. TUCCI, Aspetti storici, cit., 42 s.

<sup>29</sup> S. SONNINO, Torniamo allo Statuto, in Nuova antologia, 9 ss.

attenzione riservata alla prerogative della Corona, che, intanto, il provvedimento prende specificamente in esame le materie oggetto di deliberazione in sede di Consiglio dei Ministri<sup>30</sup> e le attività assegnate alla diretta responsabilità del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>31</sup>.

Emerge quindi che l'impianto complessivo del provvedimento pone, in realtà, un po' in ombra la figura del ministro, architrave della visione tradizionale del re centro e motore dell'esecutivo<sup>32</sup>.

E tale aspetto non può non essere ritenuto altamente indicativo dello spostamento dell'asse del potere esecutivo a favore del presidente del consiglio e, di conseguenza, sulla importanza che la struttura di supporto doveva rivestire nell'organizzazione della Presidenza.

La definitiva "rottura" con la monarchia costituzionale e dell'aforisma del re che nominava e revocava i "suoi" ministri in quanto esercitante, in prima persona, il

---

<sup>30</sup> Si riportano, di seguito, le attribuzioni ritenute più significative attribuite dal provvedimento in questione al Consiglio dei Ministri.

Le questioni di ordine pubblico e di alta amministrazione;

tutti i disegni di legge da presentarsi al parlamento ed il ritiro dei progetti già presentati;

la determinazione e variazione delle attribuzioni dei Ministeri e in generale tutti i progetti di decreti organici;

i decreti da emanarsi dal Governo in adempimento di mandato del potere legislativo, i regolamenti generali di pubblica amministrazione e ogni altro regolamento per l'esecuzione delle leggi; tutti gli affari per cui debba provvedersi mediante decreto reale con precedente parere del Consiglio di Stato, quanto volte il Ministro competente non intenda uniformarsi a tale parere;

la risoluzione dei conflitti di competenza fra diversi ministeri e la decisione delle questioni di competenza mista fra più Ministeri, quando i Ministri non si accordino sulla relativa determinazione; le richieste motivate di registrazione con riserva alla Corte dei Conti.

L'art. 2 dello stesso provvedimento tratta della nomina e della destinazione delle più alte cariche pubbliche: accanto alla nomina dei sottosegretari, il Consiglio dei Ministri delibera sulla nomina dei consiglieri di Stato e della Corte dei conti, degli ambasciatori, dei Primi presidenti e dei procuratori generali delle Corti di Cassazione, dell'Avvocato generale dello Stato, di prefetti, dei comandanti di più alto grado delle forze armate.

<sup>31</sup> Il complesso delle norme contenute dagli art. 6 all'art. 10 riguarda il Presidente del Consiglio dei Ministri. L'art. 6 stabilisce che "Il Presidente del Consiglio dei Ministri rappresenta il Gabinetto, mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo di tutti i Ministeri e cura l'adempimento degli impegni presi dal governo . . .".

<sup>32</sup> Si ricordi che era il Re a nominare e revocare i suoi ministri.

potere esecutivo va ricondotta alla legge del 1925<sup>33</sup> che individua le prerogative del Capo del governo e che pur spostando in una dimensione autoritaria la posizione del primo ministro va ricordato in quanto segna la definitiva sottrazione - anche formale - del potere esecutivo al re<sup>34</sup>.

I ministri, peraltro, perdevano la loro collocazione costituzionale di organi di sistema per assumere il ruolo di collaboratori nelle scelte politiche ed amministrative che restavano affidate dall'esclusiva responsabilità del Capo del governo.

L'incisione sulla geometria dei poteri costituzionali fu così radicale tanto da far ritenere che si stesse costruendo una modifica di struttura del governo e dell'equilibrio tracciato dal documento costituzionale tanto da far sostenere che si sia realizzata una vera e propria discontinuità con il passato impianto statutario<sup>35</sup>.

Seppur tale osservazione non può non essere condivisa è opportuno evidenziare che, nonostante tale rinnovata collocazione istituzionale, i ministri, come si vedrà di seguito, interpretarono il loro ruolo nella realtà dell'agire amministrativo in modo del tutto originale e lontana dalle descritte previsioni autoritarie.

Per quanto ci riguarda, di fronte a questa nuova prospettiva si poteva immaginare che la struttura amministrativa della Presidenza dovesse assumere un ruolo di primo piano.

Cosa che in realtà non avvenne.

---

<sup>33</sup> L. 24 dicembre 1925, n. 2263.

<sup>34</sup> L'art. 1 della legge citata dispone che "... il potere esecutivo è esercitato dal re per mezzo del suo governo"

<sup>35</sup> E. CATALANI, Commento all'art. 95, Commentario alla Costituzione (a cura di) R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Tornio, 2006, 1838. Sul punto, cfr. Ghisalberti, Storia costituzionale d'Italia, 1848/1994, Bari, 358 ss.

Al riguardo, è da segnalare che le stesse “. . . conclusioni della cosiddetta “commissione dei diciotto” che indicano la opportunità di costituire un ministero della presidenza (proposta approvata dal Gran Consiglio del fascismo il 6 ottobre 1925), non furono accolte. La legge del '25 segna, tuttavia, l'approfondimento di un processo di dilatazione e di elefantiasi della presidenza, perché fornisce la giustificazione formale della progressiva, alluvionale attribuzione di nuovi organismi e di nuove funzioni della presidenza. “

La ragione per cui non si ritenne di sviluppare l'idea di un ministero della presidenza è, fondamentalmente, riconducibile alla dichiarata forte posizione politica del Capo del governo che, in virtù degli incisivi poteri di direzione, non aveva certo bisogno di un organismo parallelo di coordinamento e di sintesi dell'indirizzo politico generale che era affidato unicamente alle indicazioni precettive da lui provenienti.<sup>36</sup>

Che tale impostazione aumentasse il tasso di coesione politico amministrativa interno del governo resta tuttavia tutto da dimostrare.

E' stato rilevato che l'aver cancellato dallo scenario costituzionale la funzione compensativa e dialogica svolta, di fatto, dal Consiglio dei Ministri abbia finito per aggravare i problemi di coordinamento<sup>37</sup>.

Invero, è un dato storicamente accertato che i ministri seppur sottoposti formalmente al potere gerarchico del Capo del governo idearono ed attuarono proprie politiche di settore del tutto sganciate da una visione generale dell'azione di governo, sviluppando a dismisura la loro sfera d'influenza. Ne è una dimostrazione indiretta

---

<sup>36</sup> I. TUCCI, *Profili storico politici*, cit., 46.

<sup>37</sup> S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, cit., 46 s.



l'esercizio del potere regolamentare ministeriale che nel ventennio fascista crebbe notevolmente <sup>38</sup>.

Per cui, il fallimento delle iniziative di costituzione di una struttura di supporto del Capo di governo vanno più approfonditamente ricercate nelle resistenze interne al governo, resistenze che furono supportate dall'azione centripeta dei direttori generali dei singoli ministeri preoccupati di veder sottratto al loro controllo ed alla loro disponibilità un ingente numero di funzioni e, quindi, "di potere"<sup>39</sup>.

I tumultuosi eventi intervenuti all'indomani della caduta del fascismo, l'arresto di Benito Mussolini avvenuta dopo la seduta del Gran Consiglio del Fascismo del 25 luglio 1943, l'armistizio dell'8 settembre 1943, il "patto di Salerno" dell'aprile 1944 e la successiva tregua istituzionale, suggeriscono, ai nostri fini, di porre attenzione a due eventi di carattere straordinario.

Da un lato il processo di disarticolazione e disgregazione dell'ordinamento fascista che porta, di conseguenza, alla radicale scomposizione degli apparati strumentali di governo.

Dall'altro i documenti "luogotenenziali" che forniscono un mutato quadro ordinamentale in cui collocare il governo e la sua azione.

Soprattutto per quest'ultimo profilo, si mettono in luce i rilevanti compiti di regolazione assegnati al governo pur in un rapporto di responsabilità con l'Assemblea Costituente (forse più formale che sostanziale) in un rinnovato asse fiduciario il cui punto di equilibrio appare, per forza di cose, spostato a favore dell'esecutivo.

---

<sup>38</sup> E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1966, 46.

<sup>39</sup> E. ROTELLI, *La presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., 373 ss,

*3. L'art. 95 della Costituzione nella dialettica dei lavori preparatori tra le esigenze di forte caratterizzazione parlamentare e stabilità decisionale. La stretta connessione tra presidente, presidenza e segretariato generale alla luce di una prospettiva di lettura evolutiva dell'art. 95 con riferimento alla necessità di riscoprire le attitudini decisionali del presidente del consiglio così come descritte nella Costituzione.*

Dall'esame dei lavori condotti nella Seconda sottocommissione della Commissione dei settantacinque riguardo alla figura del governo e del presidente del consiglio dei ministri affiora un aspetto che appare particolarmente significativo.

Si tratta del fatto che, nonostante l'esperienza del periodo fascista<sup>40</sup>, appena trascorsa, e caratterizzata come noto dalla preminenza assoluta dell'esecutivo e dal contestuale abbandono della formula della separazione dei poteri quale meccanismo organizzatorio dei poteri statuali, il dibattito si concentrò sui dispositivi correttivi del sistema parlamentare e sulla necessità che fosse assicurata comunque la stabilità dell'esecutivo.

Ciò perché, con estrema lucidità e con invidiabile serenità di giudizio, il tema della stabilità veniva collegato con l'efficienza decisionale ed in ultima analisi con l'attuazione dell'indirizzo politico, visto nella sua declinazione di fattore di crescita, di sviluppo della comunità nazionale.

In realtà, nell'ambito della Commissione si tentava di coniugare l'efficienza decisionale con i benefici della formula di governo parlamentare rappresentati dal

---

<sup>40</sup> In realtà, per evidenti ragioni storiche, era abbastanza chiaro che il modello di esecutivo che si intendeva prefigurare dovesse essere lontano dal modello autoritario caratteristico del periodo fascista e, allo stesso tempo, superare il modello delineato al decreto del 1901.

collegamento (ideale) tra la società e gli eletti, collegamento che, in un circuito virtuoso, avvolge anche l'azione esecutiva e che trova nel concetto della primazia della sovranità popolare la nozione sistemica unificante.

Tale sistema è teoricamente improntato ad un alto indice di democraticità delle scelte, nel senso che la selezione ed il perseguimento degli interessi sono frutto della fusione delle differenti (a volte opposte) posizioni politiche <sup>41</sup>.

Come noto, il dibattito si sviluppò attorno a queste due posizioni antitetiche.

Tuttavia la ricerca di meccanismi per coniugare i due momenti sopraindicati non fu per nulla semplice considerato che le opinioni erano cristallizzate su posizioni rigide, a forte connotato ideologico. Da un lato si ricorda la posizione che faceva capo a Mortati e Tosato che era coagulata attorno al “valore” della stabilità dell'esecutivo e della conseguente posizione differenziata del presidente del consiglio che doveva essere la figura preminente, il centro della direzione e della politica del governo<sup>42</sup>; dall'altro La Rocca ed il gruppo comunista fieri fautori della assoluta centralità del Parlamento preoccupati che si ricreassero le condizioni per nuove, future tentazioni autoritarie<sup>43 44</sup>.

---

<sup>41</sup> Per una visione attuale di quanto di modello democratico visto nel suo concreto e dinamico svolgimento sia lontano dalle sue premesse ideali, G. ZAGREBELSKY, *Imparare democrazia*, Roma, 2007.

<sup>42</sup> E. CATELANI, *Commento all'art. 95*, cit. 1839.

<sup>43</sup> P. CIARLO, *Commento art. 95*, in *Commentario della Costituzione* a cura di Giuseppe Branca fondato da Giuseppe Branca e continuato da Alessandro Pizzorusso. Bologna, 1988, 346 ss.

<sup>44</sup> Tanto era l'avversione della parte comunista ad una qualsiasi posizione di centralità del presidente del consiglio dei ministri che venne presentato un emendamento secondo il quale il governo avrebbe dovuto essere costituito dal solo consiglio dei ministri. Il fine dell'emendamento, così come dichiarato dallo stesso La Rocca era quello di “impedire che nel gabinetto venga a costituirsi una funzione staccata, preminente, avulsa e del tutto indipendente dal ministero: quella del suo presidente.”

AC, *La costituzione della repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, 56 ss. Come noto l'emendamento fu bocciato con 258 voti contro 90 e segnò la pesante sconfitta della sinistra.

D'altra parte, come è stato autorevolmente rilevato<sup>45</sup>, occorre evidenziare un ulteriore elemento di complessità, come dire, di sistema e che collega quasi inscindibilmente la centralità del presidente del consiglio alla tematica (peraltro, per certi versi, in chiave di differenziazione del sistema bicamerale, di strettissima attualità) della visione organico corporativa dello stato.

Tale passaggio è stato evidente nel momento in cui fu proposto di trasformazione la seconda camera in luogo di rappresentazione degli interessi.

In tale prospettiva, non v'è dubbio che l'alta rappresentazione degli interessi produttivi collocati nel contesto del Parlamento postulava che il tema dell'indirizzo politico fosse svolto nel senso della massima capacità decisionale e, quindi, nella direzione di privilegiare la figura del primo ministro.

Come noto, la formulazione dell'art. 89 del progetto di Costituzione fu licenziato nella formula "Il primo ministro dirige la politica generale del governo e ne è responsabile:mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo di tutti i dicasteri, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri. I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del consiglio dei ministri e personalmente degli atti dei loro dicasteri". L'Assemblea modificò il testo sostituendo "primo ministro" con "presidente del consiglio dei ministri" nell'ottica di pervenire ad una raffigurazione del premier quale vertice di un organo collegiale e completò la norma con il riferimento alla legge per l'ordinamento della presidenza del consiglio e per la determinazione del numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri.

---

<sup>45</sup> P. CIARLO, Commento art. 95, cit., 348 s.

Il punto di equilibrio che si raggiunse fu dunque quello di designare una figura di presidente del consiglio responsabile dell'unità e dello svolgimento dell'indirizzo politico ancorché del tutto privo di reali strumenti organizzatori che non siano direttamente riferibili all'autorevolezza ed alla "forza politica" del premier.

Del tutto trascurabile la discussione intorno alla struttura della presidenza che, seppur ritenuta estremamente rilevante alla luce della necessità che il presidente dovesse dotarsi di una struttura di alto profilo amministrativo che traducesse in indicazioni operative le direttive politiche, fu ritenuto di rinviare al legislatore nel quadro del più ampio intervento organizzativo dell'apparato della pubblica amministrazione.

La scelta del costituente di assegnare al legislatore ordinario il compito di definire le modalità organizzative della presidenza appare particolarmente lungimirante.

Probabilmente era stato intuito che una descrizione minuziosa, ancorché limitata ai principi, coerentemente con il significato stesso di costituzione, delle strutture amministrative di sostegno del presidente del consiglio e, in generale, della pubblica amministrazione, avrebbe prodotto una "ingessatura" dell'apparato in schemi rigidi e del tutto inadatti alla comprensione ed alla gestione della mutevole realtà socio economica del tempo resa complicata dalle esigenze della ricostruzione.

Tali riflessioni connesse alla complessità e mutevolezza sociale, consentono di pervenire ad un ulteriore motivo di riflessione in base al quale avvertire perché il costituente nella formula dell'art. 95 ha ritenuto di cristallizzare il potere di direzione politica nelle mani del premier.

Già a suo tempo era stata rilevata la straordinaria importanza delle connessioni tra idoneità decisionale e “democrazia corporata”<sup>46</sup>.

Oggi quell’intuizione si arricchisce di contenuti nuovi che premono sull’esecutivo e sulla sua capacità di gestione di fenomeni complessi e che provengono sia da spinte interne (le forti istanze regionalistiche o “federaliste”) che da fattori internazionali direttamente collegati alla collocazione sempre più di primo piano dell’Italia nello scenario mondiale.

Questo impone una lettura reinterpretativa costante dell’art. 95 adeguata alla ricerca di governance articolate in ragione dei nuovi bisogni, dei nuovi diritti, dei nuovi soggetti sociali che li interpretano<sup>47</sup>.

Se ciò è vero, apparirà evidente come il tema del presidente, della presidenza, e del segretariato generale sono fortemente interconnessi.

---

<sup>46</sup> P. CIARLO, Commento all’art. 95, cit., 356.

<sup>47</sup> A. D’ALOIA (a cura di), Diritti e Costituzione, Profili evolutivi e dimensioni inedite, Milano, 2003, Introduzione, pp. XVIII – XIX. Particolarmente interessante il passaggio con il quale l’illustre A. individua il “... fenomeno costituzionale come *progetto aperto* ad una continua e flessibile riformulazione di concetti ed equilibri che promanano dai concetti costituzionali”. Il tema che l’A. affronta è proprio quello dei “nuovi” diritti, fondati su incerti riferimenti valoriali esterni al dettato costituzionale ma che costituiscono, a ben guardare, solo delle nuove proiezioni di interessi, istanze che trovano sempre un riferimento riconducibile alla costituzione, nel suo volto positivo, fatto di una forma che presuppone fluidità ed una naturale espansibilità.

## ***CAPITOLO II°***

*1. La struttura di supporto del presidente del consiglio dei ministri nella prima fase della costituzione repubblicana. 2. Brevi note sulla posizione costituzionale del presidente del consiglio dei ministri. 3. Il rapporto Giannini – Amato. L'attualità delle indicazioni formulate nel rapporto Giannini – Amato in chiave di precisazione circa il contenuto "politico – costituzionale" della struttura di supporto del presidente del consiglio dei ministri. 4. Il lungo percorso della riforma della presidenza del consiglio: dal progetto Spadolini alla legge 23 agosto 1988 n. 400. 5. . . . (segue). Il rilievo del segretariato generale nei lavori preparatori della legge 400/1988.*

1. *I tentativi di realizzare una struttura di supporto del presidente del consiglio dei ministri nella prima fase della costituzione repubblicana.*

Il problema della struttura di supporto del Presidente del Consiglio si pone all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione e ruota attorno alla formula contenuta nell'art. 95 che, in particolare, riserva alla legge l'organizzazione dei pubblici uffici.

Con specifico riferimento al tema del segretariato<sup>48</sup> (*rectius* della Presidenza) la regola costituzionale ha dato luogo, da un lato, ad esegesi attente alla lettera della disposizione evidenziando che qualunque intervento sull'ordinamento della

---

<sup>48</sup> In realtà, coerentemente con la formula costituzionale, la problematica, in prima battuta, andrebbe posta in relazione alla Presidenza del Consiglio nella sua interezza. Al di là della non sempre semplice individuazione della linea di confine tra il segretariato e la presidenza sotto il profilo delle attività riconducibili all'una ed altra, in via di primissima approssimazione, possiamo ritenere che la presidenza comprende tutta la struttura di supporto che è composta da una pluralità di uffici e di strutture organizzative alcune delle quali di spiccata valenza politica altre di eminente rilievo gestionale. Anche se non pare inutile anticiparlo in questa sede, il problema della natura giuridica del segretariato si gioca proprio sulle attribuzioni concretamente assegnate al segretariato che sembra essere, qualitativamente e quantitativamente, almeno dopo la legge 23 agosto 1988, n. 400, la struttura più rilevante all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Presidenza dovesse essere globale e, quindi, includere, nel disegno complessivo svolto dal legislatore sulla sistemazione della pubblica amministrazione, anche la struttura di supporto del Presidente. Dall'altro, a tale visione si contrapponeva l'opinione di chi sosteneva la specialità della Presidenza del Consiglio che avrebbe legittimato un'azione regolatrice specifica posta anche al di fuori di una operazione generale, con l'avvertenza che il disegno della struttura non dovesse essere meramente riproduttivo degli apparati ministeriali e che le caratteristiche principali fossero quelle della snellezza e dell'elasticità<sup>49</sup>.

Prevalse nei progetti presentati al Parlamento il secondo indirizzo per cui, indipendente dalla questione generale degli uffici pubblici, si ritenne opportuno scindere il tema della Presidenza del Consiglio da quella dell'organizzazione dei ministeri.

Vi era poi un problema di fondo legato alla stessa dimensione della erigenda struttura di supporto del premier.

Su tale terreno si sono confrontate (per certi versi il dibattito ancor oggi non ha perso attualità) due opposte concezioni.

Da un lato l'opinione di chi sostiene che la presidenza dovrebbe risolversi in un gabinetto ed in pochissimi uffici nella consapevolezza che il presidente del consiglio possa avvalersi di qualunque struttura burocratica appartenente ad ogni ministero, senza necessità di intermediazione da parte del ministro competente. Viceversa la soluzione contraria, tesa alla costruzione di un apparato proprio del

---

<sup>49</sup> S. STADERINI, Profili di diritto amministrativo, in Costituzione e struttura del governo, a cura di E. SPAGNA MUSSO (a cura di), 1979, cit. , 248 e dottrina ivi citata.



primo ministro, incontrerebbe l'obiezione della duplicazione delle strutture ministeriali sia sul fronte del personale ma soprattutto dei costi.

In realtà si opponeva che la presidenza svolgesse una funzione propria, diversificata rispetto a quella dei ministri e dei ministeri e che consiste nella funzione dell'indirizzo politico per la cui realizzazione è indispensabile che il presidente del consiglio possa contare su un proprio apparato, nel rispetto delle differenze di rilievo costituzionale tra ministro e presidente.

In questo dibattito si inserisce poi un'interessante osservazione circa la possibilità di tracciare una linea di confine tra competenze tipicamente amministrative e quelle costituzionali che riveste carattere di estremo interesse nella misura in cui si consente di pervenire alla individuazione della natura giuridica dell'organo.

In tale ottica, i primi disegni di legge<sup>50</sup> del secondo dopoguerra<sup>51</sup> dedicati alla organizzazione della presidenza del consiglio sono accomunati da una duplicità di fattori che si intersecano sul terreno comune: la semplicità dell'organizzazione e la razionalità delle funzioni.

Pertanto, i dati comuni a tutti i progetti degli anni cinquanta vengono identificati nella descrizione di un'articolazione strutturale semplice, basata su pochi uffici e le cui attribuzioni sono rigidamente individuate; conseguentemente, si rifiuta il collaudato modello ministeriale in realtà piuttosto imponente per numero di missioni da assicurare e, di conseguenza, con un voluminoso apparato burocratico gestionale.

---

<sup>50</sup> Significativamente, tutti di origine governativa.

<sup>51</sup> Si tratta del disegno di legge AC 2762 del 1952, disegno di legge AS 1688 del 1956 ed i disegno di legge AS 94 del 1958.

Infatti nel progetto del 1952 (De Gasperi) gli uffici dovevano essere cinque<sup>52</sup>, in quello Segni del 1956 il numero rimase invariato anche se cambiò la struttura interna che fu modificata per tener conto degli scenari economici e soprattutto della prospettata necessità dell'intervento pubblico in economia da parte Stato<sup>53</sup>: Nell'ultimo progetto fu reinserito l'ufficio per le informazioni.

Per ciò che concerne il personale tutti i progetti prevedevano l'inserimento di personale comandato da altre amministrazioni insieme a personale di ruolo della presidenza. Il vertice burocratico veniva affidato a magistrati delle magistrature superiori, professori ordinari e funzionari statali con qualifica non inferiore a direttore generale.

La questione del personale tradisce però la dichiarazione di semplicità, rimarcando, però, il carattere della flessibilità.

E' evidente, in effetti, che se si prevede che la struttura possa essere incrementata con l'inserimento di personale esterno, in comando dalle altre amministrazioni, si ipotizza la possibilità che la presidenza possa assumere ulteriori funzioni conseguendo, in realtà, una dimensione più corposa rispetto a quella immaginata.

---

<sup>52</sup> Il gabinetto, l'ufficio per il coordinamento legislativo, l'ufficio per il coordinamento della pubblica amministrazione, la direzione generale delle informazioni e la direzione generale dello spettacolo e dello sport.

<sup>53</sup> Si inserirono un ufficio per gli affari economici ed uno per gli affari generali e regionali e si abolirono le direzioni generali dell'informazione e dello spettacolo.

E' altresì rilevante notare come autorevole dottrina<sup>54</sup> si era decisamente orientata verso un organismo di ampie dimensioni, coerenti con i compiti di direzione politica che l'art. 95 della Costituzione affida al presidente del consiglio.

Considerata comunque l'eterogeneità delle attribuzioni della presidenza, la lettura verso la quale la dottrina si indirizzò fu incentrata a cogliere la diversificazione delle competenze proprie della struttura tra quelle tipicamente amministrative e quelle costituzionali, entrambe, però, accomunate nell'ambito di un unico organo per ragioni di opportunità politica ed amministrativa<sup>55</sup>.

In questo contesto la dottrina avvertiva la necessità che la struttura di supporto non sovraccaricasse il presidente del consiglio di funzioni ed attività improprie, distraendolo dalle sue competenze primarie.

“La soluzione potrebbe trovarsi (. . .) nel tenere separati questi uffici e servizi (quelli tipicamente gestionali), nell'ambito della presidenza del consiglio, dagli altri uffici (. . .) inseriti (ugualmente) nell'apparato presidenziale e destinati a coadiuvare il presidente e il consiglio dei ministri (così come i comitati interministeriali) nell'esercizio delle loro competenze costituzionali.”<sup>56</sup>

Tuttavia la valutazione espressa dalla dottrina tradizionale, seppur del tutto coerente con la storia della organizzazione della presidenza che è stata sempre a cavallo tra la proiezione propriamente amministrativa della sua condotta ed il contenuto politico della sua azione, non sembra del tutto collimante con il ruolo che il

---

<sup>54</sup> M. S. GIANNINI, Relazione al convegno di Catania sulla riorganizzazione dei ministeri, in Riv. trim. dir. pubb., 1974, 1588.

<sup>55</sup> F. Staderini, Profili di diritto amministrativo, cit., 291.

<sup>56</sup> F. Staderini, Profili di diritto amministrativo, cit., 293.

presidente del consiglio deve assumere nel quadro costituzionale e che, per i profili d'interesse, andrà rapidamente tracciato.

*2. Brevi note sulla posizione costituzionale del presidente del consiglio dei ministri, tra modelli di democrazia competitiva e consensuale .*

Il dibattito attorno al ruolo ed alla posizione costituzionale del presidente del consiglio è stato particolarmente ricco ed ha investito numerosi profili.

Per quanto qui interessa, l'attenzione andrà rivolta sia agli studi che hanno avuto l'obiettivo di descrivere la collocazione della figura nell'ordito costituzionale, sia a quelli relativi allo sviluppo delle riflessioni che, sulla base di alcune categorie del diritto costituzionale (indirizzo politico, funzione, partiti politici, rappresentatività, parlamento, sistemi elettorali, presidente della repubblica, regionalismo) sono state altrettanto utili per comprendere la reale posizione costituzionale del presidente del consiglio alla luce della dinamica delle relazioni che lo stesso svolge sia con gli altri soggetti costituzionali ma anche, in una prospettiva messa in luce dalla dottrina più recente, nel contesto politico - sociale.

Il riferimento al dato metagiuridico pare particolarmente opportuno.

In un contesto ordinamentale caratterizzato da formule costituzionali di indubbia elasticità semantica, la concretezza delle norme andrà riempita attraverso valutazioni più generali e che si collegano alla realtà fattuale nell'ambito della quale le disposizioni vivono.

La funzione adeguatrice ed attualizzatrice dell'interpretazione è vieppiù significativa proprio per il tema che si affronta, dove, come già più volte evidenziato, la lettera della Costituzione è (opportunamente) aperta a letture diverse e che, inevitabilmente, risentono dell'influsso positivo delle dinamiche politiche.

Questa premessa consente di cogliere appieno il portato delle disposizioni costituzionali sulla formazione e sulla composizione del Governo che andranno lette anche in relazione ai rapporti che si instaurano nella società civile, tra i partiti politici e la collettività nazionale.

Il Costituente è stato particolarmente attento a questo aspetto; basterà ricordare le numerose occasioni in cui si fa riferimento alla posizione e al contributo che il partito politico fornisce alla democrazia<sup>57</sup>.

Si tratterà, allora, come è stato posto in rilievo, di recente, da autorevole dottrina <sup>58</sup>, di raccogliere e commentare il complesso della disciplina costituzionale sull'esecutivo attraverso una prospettiva, come dire, più elevata; ciò consentirà di ricavare il contenuto più intimo e più vero dell'insieme delle "coordinate fondamentali" su cui il Costituente ha inteso far poggiare l'organizzazione governativa.

La richiamata dottrina costruisce il fenomeno della formazione e dell'organizzazione del Governo basando il proprio ragionamento sul compimento di un circuito rappresentativo dinamico che si realizza tra la comunità, i partiti politici e le istituzioni rappresentative.

---

<sup>57</sup> P. Ridola, Partiti politici, in Enc. dir, XXXII, Milano, 1982, 66 ss. Di particolare rilievo, 72 ss. dove l'A. pone in risalto la collocazione sistematica dell'art. 49 della Costituzione che viene posta nell'ambito dei rapporti politici piuttosto che nell'organizzazione dello Stato, segnale evidente dell'idea di fondo che la funzione partitica rappresenta una mera ". . . intermediazione fra lo Stato comunità e lo Stato apparato, sull'incerta linea di confine che separa la forma di governo dalla forma di Stato".

<sup>58</sup> L. ARCIDIACONO, Ordinamento e organizzazione del Governo, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

In tale quadro, i partiti politici sono visti come strumenti di canalizzazione del dibattito democratico attraverso i quali la collettività manifesta gli interessi ed anche la proiezione del progetto di governo.

Il partito politico, se accediamo a questa lettura, conferma la sua tradizionale vocazione di architrave della democrazia rappresentativa.

Attraverso la sintesi improntata allo spirito democratico della sua azione, spirito democratico che si sostanzia nei corollari dell'uguaglianza, della solidarietà politica, della pari opportunità di concorrere alle scelte del Paese e nella competitività, il partito è in grado di realizzare la trasformazione della "regola politica" (di formazione e consolidazione metagiuridica), caratterizzata da fluidità e assenza di giuridicità, in patto di coalizione o di governo.

Detto in altri termini è la relazione che la dottrina ha chiarito esservi tra la regola di diritto costituzionale e la regolarità della politica. Tale rapporto va, per i profili d'interesse, ricordato nel senso della determinazione dello "spazio di azione" riservato all'una ed all'altra. La concreta operatività delle regole giuridiche e di quelle politiche va intesa in termini di alternatività nel senso che il funzionamento delle prime comincia nel momento in cui si è esaurita l'efficacia delle seconde <sup>59</sup> <sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Da ultimo, si veda l'opinione di A. RUGGERI, Il governo tra vecchie e nuove regole e regolarità, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), in particolare il terzo paragrafo del lavoro citato intitolato "Dalle relazioni esterne a quelle interne ad una istituzione data (qui, il Governo): i riflessi sulla dinamica endogovernativa della ricostruzione proposta con riguardo alla gestione delle crisi di governo e gli oscillanti equilibri tra il principio monocratico e quello collegiale, dipendenti dal modo in cui le regole e regolarità si combinano nelle esperienze di governo".

<sup>60</sup> A. RUGGERI, Il governo tra vecchie e nuove regole e regolarità, cit. Sul punto va, tuttavia, rimarcato il pensiero dell'illustre A. che sostiene che " Il rapporto tra regole e regolarità va colto ed apprezzato fuori di ogni soffocante, schematica sistemazione; piuttosto, va preso atto del fatto che esso può presentarsi (e di fattosi presenta) in forme continuamente cangianti, attraversate ed animate da un incessante dinamismo, idoneo a conseguire punti assai vari di equilibrio interno lungo la retta ideale che le unisce, in ragione dei campi di esperienza, degli attori istituzionali riguardati, dell'orientamento . . . delle regole nel loro insieme ovverosia dello loro "funzione", degli oggetti da esse regolato, degli

Si dà così corpo al principio fondamentale descritto dall'art. 1 della Costituzione in base al quale la sovranità appartiene al popolo, sia pur nei limiti e nelle forme espressive volute dalla Carta.

Detto in altri termini, si traduce in realtà il collegamento tra l'espressione elettorale e la formazione delle istituzioni rappresentative.

E' quindi evidente che il confronto politico risente dell'adozione della formula elettorale che, per effetto della proprietà transitiva, si riflette sull'esecutivo (sulla modalità della sua formazione e sul suo funzionamento) facendo così spostare la bilancia verso il principio collegiale o verso quello monocratico dell'agire del presidente del consiglio dei ministri.

“La regola secondo cui ciascun partito ha il diritto di proporsi alla guida della comunità, infatti, verrà diversamente applicata a seconda che il sistema elettorale sarà dell'uno (maggioritario o tendenzialmente tale), in quanto il patto di governo tra i partiti di fronte ad un sistema elettorale maggioritario avrà l'effetto di lasciare pochi margini di manovra, dopo il risultato elettorale, ai partiti che vi hanno aderito. Viceversa, il sistema proporzionale, dà un ambito di manovra più agevole, potendo aprirsi, sulla costituzione della maggioranza, più combinazioni”.<sup>61</sup>

Come si traduce questa affermazione in termini di stabilità dell'esecutivo e quindi di governabilità? Qual è l'effetto sulla posizione costituzionale del presidente

---

scopi”.Ancora più interessanti le considerazioni che Ruggeri propone per il profilo di “giustiziabilità” delle regole politiche. Sostiene l'illustre A. che è vero che tale aspetto non può emergere, almeno in termini strettamente giuridici, ma che è pur sempre ipotizzabile che si insaturi un circuito virtuoso “. . . favorevole all'attecchimento di regolarità di vario segno . . . (si pensi, ad es., alla dialettica tra maggioranza ed opposizione in seno alle assemblee elettive ed allo spazio larghissimo di cui la politica dispone pur in presenza di norme dei regolamenti camerale dettagliatamente disciplinanti la dinamica parlamentare).

<sup>61</sup> L. ARCIDIACONO, *Ordinamento e organizzazione del Governo*, cit.



del consiglio? Ed ancora, dalla gamma possibile di letture interpretative offerte dalla dottrina in relazione agli artt. 92 e ss. della Costituzione e dalla differente influenza della “formula elettorale”, che tipo di conseguenza può immaginarsi sul ruolo del presidente del consiglio e sulla collocazione istituzionale delle strutture di supporto?

Per rispondere a queste domande appare opportuno ripercorrere, sia pur in modo veloce, la letteratura che si è occupata specificamente del presidente del consiglio dei ministri e dei suoi rapporti con gli altri organi costituzionali.

Rileggendo gli Autori che hanno dedicato la loro attenzione all'argomento<sup>62</sup> possiamo, di conseguenza, trarre alcune brevi notazioni finalizzate a descrivere meglio il ruolo che il segretariato generale dovrebbe assumere nella realtà operativa.

---

<sup>62</sup> Senza pretesa di completezza, possono citarsi, le voci oramai classiche di P. A. CAPOTOSTI, Governo, in Enc. giur., Roma, 1989; di A. PREDIERI, Presidente del Consiglio dei Ministri, in Enc. giur., Roma, 1989; di P. BARILE, Consiglio dei Ministri, in Enc. giur., Roma, 1989 di L. CARLASSARE, Ministeri (dir. costituzionale), in Enc. dir., XXVI, Milano, 1976, 467 ss.; F. CUOCOLO, Consiglio dei Ministri, in Enc. dir., IX, Milano, 1961, 237 ss.; di L. ELIA, Governo (forme di), in Enc. dir., XIX, Milano 1970, 634 ss.; M. GALIZIA, Crisi di gabinetto, in Enc. dir., XI, Milano, 1962, 367 ss.; di M. GALIZIA, Fiducia parlamentare, in Enc. dir., XVII, Milano, 1968, 388 ss.; di L. PALADIN, Governo italiano, in Enc. dir., XIX, Milano, 1970, 675 ss.

Per il tema in commento, poi, è stata fondamentale la consultazione di S. LABRIOLA, Lineamenti costituzionali della Presidenza del Consiglio, in Costituzione e struttura del governo. Il problema della Presidenza del Consiglio, cit., 51 ss.; C. CHIMENTI, Gli organi costituzionali nella forma di governo italiana, Torino, 1989, P. CIARLO, La legge sulla presidenza del consiglio e l'evoluzione della forma di governo, in Foro it., 1989, V, 312 ss., S. GALEOTTI, Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo nel disegno originario e nella realtà attuale della Costituzione (Atti convegno di Como del 25, 26 novembre 1978), Milano, 1980, 153 ss. M. S. GIANNINI Diritto Amministrativo, Milano, 1981; G. PITRUZZELLA, Il presidente del consiglio dei ministri e l'organizzazione del Governo, Padova, 1986; E. ROTELLI, La presidenza del consiglio dei ministri, Milano, 1971; A. PREDIERI, Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri, Firenze, 1951; S. RISTUCCIA, Ruolo del Governo e dei partiti: iniziativa e collegialità per una riorganizzazione del Governo, in Queste istituzioni, 1980, I, 21 ss.; S. MERLINI, Presidente del Consiglio e collegialità di governo, in Quad. cost., I, 1982, 19 ss., G. ROLLA, Il Consiglio dei Ministri tra modello costituzionale e prassi, in Quaderni cost., 1982, 367 ss.; M. ROMEI, Presidente del Consiglio e partiti di governo: una difficile neutralità, in Dem e dir., 1982, 159 ss.; S. FABBRINI, S. VASSALLO, Il Governo, Roma, 1999; A. PAJNO E L. TORCHIA, Governo e amministrazione. La modernizzazione del sistema italiano, in La riforma del governo, a cura di A. PAJNO E L. TORCHIA, cit., 11 ss.

Per un approccio politologico, può esaminarsi, C. BARBIERI, Il capo del governo in Italia, Milano, 2001. Questo ultimo studio, ripercorrendo i contributi della dottrina anche in chiave comparatistica, si sofferma, dal punto di vista politico, sulla figura del primo ministro italiano che viene universalmente riconosciuto come “debole” anche se il comportamento effettivo tratto dall'esame

Tutti gli studi in tema di Governo e di Presidente del Consiglio dei Ministri convergono nella premessa da cui partire che è data dalla esiguità (non disgiunta da un certo tasso di ambiguità terminologica) con la quale la Carta Costituzionale illustra le competenze attribuite al presidente del consiglio, insieme alle attribuzioni del consiglio dei ministri e dei singoli ministri.

La dottrina, in particolare, ha posto in evidenza come le norme in questione delineino tre pilastri attorno ai quali è eretto l'edificio del governo repubblicano e che si identificano nella collegialità espressa in sede di consiglio dei ministri, nella responsabilità individuale – politica ed amministrativa – dei ministri e nella direzione politica ed amministrativa del primo ministro, non mancando di elaborare interessanti ricostruzioni della figura governativa a seconda che venisse privilegiata una lettura assembleare o individuale delle norme di riferimento.

In verità, ciò è del tutto coerente con la filosofia di fondo che ispira la redazione del complesso normativo che regola l'esecutivo e che appare incentrato sulla sintesi tra il principio monocratico (reso evidente da alcuni indicatori quali, per il presidente del consiglio, la “proposta” in sede di nomina dei ministri, dalla direzione, con connessa responsabilità, della politica generale corroborata dall'azione di promozione e coordinamento ai fini dell'unità dell'indirizzo politico; parallelamente,

---

delle esperienze di alcuni governi (presieduti da Aldo Moro, febbraio 1966 – giugno 1968 e da Bettino Craxi, agosto 1983 – luglio 1986) suggerisce di superare la tradizionale configurazione basata sulle categorie oramai tradizionali della democrazia consociativa e quella maggioritaria per porre in evidenza come, viceversa (quasi sorprendentemente per l'A.), le presidenze considerate nello studio si caratterizzano per un “alto grado di elasticità funzionale” (secondo la definizione tratta da J. BUCCISANO, Premesse per uno studio del presidente del consiglio, in Riv. trim. dir. pubb., 1972, 44). Tale carattere pone in risalto l'adattabilità delle presidenze che risultano influenzate non solo dalle variabili tipicamente politiche ma anche dalla figura personale del premier.

per i ministri, la responsabilità individuale per gli atti dei loro dicasteri) ed il principio collegiale dato dalla determinazione assembleare della politica governativa.

Tuttavia è stato posto in luce come, almeno per i primi quaranta anni di vita repubblicana, quantomeno fino alla crisi di sistema del 1993, il bilanciamento tra la collegialità e monocraticità dell'esecutivo è stato affidato, in modo evidente, alla prassi e al concreto svolgimento dei rapporti politici interni, espressione, peraltro, degli accordi realizzati tra i partiti politici che danno vita alla coalizione di governo.

Il fatto che l'equilibrio dei rapporti interni e con gli altri organi costituzionali sia affidato al concreto divenire degli eventi politici ha riempito di molteplici contenuti le scarse formule costituzionali, consentendo una maggiore adattabilità delle disposizioni rispetto agli scenari compositi che hanno comportato nuove e diverse simmetrie rispetto a quelle immaginate nel periodo di elaborazione della Carta.

Il complesso delle norme costituzionali dedicate al governo ha, infatti, consentito la realizzazione di modelli di esecutivo in cui il primo ministro è stato fortemente condizionato dai partiti politici che fondavano le coalizioni di sostegno che indicavano direttamente l'indirizzo politico verso cui il presidente del consiglio assume una posizione di garante ed allo stesso tempo di soggetto mediatore tra partiti, forze sociali, apparati ministeriali.

Anche di recente la dottrina, ripercorrendo il dibattito scientifico intercorso nel corso dei decenni sulla figura del presidente del consiglio dei ministri, ha confermato l'incertezza circa la reale portata dell'art. 95 della Costituzione da cui possono trarsi, ancor oggi, nonostante la profonda fase di ristrutturazione politica attraversata,

congiuntamente e specularmente, argomenti a sostegno della tesi della monocraticità o della collegialità.

Da un lato è la conferma della fluidità del tessuto normativo che, come accennato nelle pagine che precedono, non può essere letto se non mediante un riferimento al dibattito e all'indirizzo reso dalle forze politiche.

Dall'altro è evidente lo sforzo di ricercare modelli organizzativi nuovi che, in qualche modo, possano superare gli angusti confini della tradizione che inquadra i rapporti all'interno delle compagini governative ricorrendo agli strumenti offerti dalla dottrina amministrativistica, vale a dire in termini di gerarchia, collaborazione, vigilanza.

Un primo punto di arrivo sembrerebbe l'idea della "coabitazione" di moduli gestionali antitetici che, tuttavia, convergono su un terreno comune di confronto e di sintesi rappresentato dal "metodo" di governo.

Questa osservazione consente di spiegare, a "costituzione invariata", la perfetta equivalenza e compatibilità costituzionale di un ruolo forte o debole, da leader o da coordinatore, che il presidente del consiglio dei ministri ha assunto nella storia repubblicana.

A conferma di ciò va ricordato che, anche ben prima della legge n.400 del 1988, come si vedrà nel prosieguo, alcuni governi si sono segnalati per l'assunzione diretta da parte del premier della responsabilità di direzione; coerentemente emerge, appunto, un primo ministro leader che, per un certo verso, spinge verso un'interpretazione della disposizione costituzionale verso il limite superiore dello schema formale, limitando la sfera di influenza partitica.

Specialmente, poi, in questo ultimo ventennio, anche grazie all'entrata in vigore della legge 400/1988<sup>63</sup>, il premier ha assunto un ruolo di primo piano (anche in

---

<sup>63</sup> Seguendo l'opinione della dottrina ed in particolare ripercorrendo le parole di A. Pajno, (La riforma del governo, (a cura di) A. PAJNO E L. TORCHIA, cit., la vera chiave di svolta circa l'attuazione "orientata" dell'art. 95 della Costituzione in una prospettiva "presidenziale" avviene con l'introduzione, da parte dell'art. 5 della legge citata, del novero delle attribuzioni che la legge riconosce al presidente del consiglio e che delineerebbero una figura più spostata sulla monocraticità piuttosto che verso la collegialità dell'agire. . Tale dottrina dimostra il proprio assunto operando sull'esegesi dell'art. 5 della legge 400/1988 che enumera le competenze presidenziali. Ai sensi della disposizione citata, infatti, "Il Presidente del Consiglio dei ministri a nome del Governo: *a*) comunica alle Camere la composizione del Governo e ogni mutamento in essa intervenuto; *b*) chiede la fiducia (. . .) e pone, direttamente o a mezzo di un ministro espressamente delegato, la questione di fiducia; *c*) sottopone al Presidente della Repubblica le leggi per la promulgazione; in seguito alla deliberazione del Consiglio dei ministri, i disegni di legge per la presentazione alle Camere e, per l'emanazione, i testi dei decreti aventi valore o forza di legge, dei regolamenti governativi e degli altri atti indicati dalle leggi; *d*) controfirma gli atti di promulgazione delle leggi nonché ogni atto per il quale è intervenuta deliberazione del Consiglio dei ministri, gli atti che hanno valore o forza di legge e, insieme con il ministro proponente, gli altri atti indicati dalla legge; *e*) presenta alle Camere i disegni di legge di iniziativa governativa e, anche attraverso il ministro espressamente delegato, esercita le facoltà del Governo di cui all'articolo 72 della Costituzione; *f*) esercita le attribuzioni di cui alla legge n. 87 del 1953, e promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle decisioni della Corte costituzionale. Riferisce inoltre periodicamente al Consiglio dei ministri, e ne dà comunicazione alle Camere, sullo stato del contenzioso costituzionale, illustrando le linee seguite nelle determinazioni relative agli interventi nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale. Segnala altresì, anche su proposta dei ministri competenti, i settori della legislazione nei quali, in relazione alle questioni di legittimità costituzionale pendenti, sia utile valutare l'opportunità di iniziative legislative del Governo." In tale quadro, però, ai fini della lettura orientata assumono un peso ancora maggiore le competenze che il presidente del consiglio assume sotto il profilo dell'attività di indirizzo verso i ministri delle direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo; di coordinamento e promozione dell'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo; di sospensione dell'adozione di atti da parte dei ministri competenti in ordine a questioni politiche e amministrative, sottoponendoli al Consiglio dei ministri; di deferimento al Consiglio dei Ministri, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni; di unità di espressione comunicativa concordando con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere ogni qualvolta, eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo; di coordinamento amministrativo in senso stretto per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici; di richiesta di specifiche verifiche sulle aziende e sugli enti pubblici per accertare che svolgano la loro attività secondo gli obiettivi indicati dalle leggi che ne definiscono l'autonomia e in coerenza con i conseguenti indirizzi politici e amministrativi del governo; di istituzione di particolari Comitati di ministri, gruppi di studio e di lavoro anche con il compito di esaminare in via preliminare questioni di comune competenza, di esprimere parere su direttive dell'attività del Governo e su problemi di rilevante importanza da sottoporre al consiglio dei ministri; di coordinamento dell'azione del governo relativa alle politiche comunitarie promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee e della Corte europea dei diritti dell'uomo; di coordinamento dell'azione del governo con il sistema delle autonomie.

relazione alle “spinte” provenienti dalle istituzioni comunitarie) nelle politiche macro economiche di risanamento e di ristrutturazione del sistema economico e produttivo promuovendo in prima persona, con tutta l'autorevolezza della propria personalità e esaltando le proprie prerogative costituzionali, complesse politiche pubbliche, concertate con le parti sociali e con gli enti territoriali, per il ripianamento del debito pubblico e per il riequilibrio finanziario.

Se volessimo adottare uno schema esemplificato di sintesi, possiamo immaginare una prima fase, coincidente con i governi De Gasperi, dove il presidente del consiglio ha assunto un ruolo predominante; cui è seguito un periodo di egemonia del collegio ed infine, dal 1993 ad oggi, a seguito di una forte fase di turbolenza del sistema politico, può dirsi che vi sia una sorta di ritorno alla caratterizzazione presidenziale, sia pure con tendenze diverse e con una sostanziale intangibilità del peso del partito politico.

Quest'ultima apparente contraddizione va spiegata nella dissociazione dell'aspetto interno di un sistema che tende al “bipolarismo” perché formalmente coagulato attorno a due “poli” alternativi ma che all'interno permane multipartitico, sia pur nell'ambito di due opposte coalizioni di governo, con la conseguente presenza sul piano dell'agire concreto dell'esecutivo, in maniera più o meno evidente, di distonie, incertezze e cambiamenti repentini di orientamento.

E' stato posto in rilievo come l'ambigua posizione del presidente del consiglio abbia finito per ritardare la formazione ma anche la stessa caratterizzazione funzionale e di autonomia della struttura organizzativa della presidenza del consiglio.

L'ambiguità riguardante il modo di concepire l'organizzazione e la struttura della presidenza si dirime man mano che si afferma il peso politico ed istituzionale del presidente del consiglio, non solamente in termini di indirizzo dell'azione di governo ma, in alcune occasioni, anche solo in chiave di mantenimento della stabilità del quadro politico di sostegno alla compagine governativa<sup>64</sup>.

Se questo è il quadro di riferimento, la legge 59/1997 ed i d. lgs. 300 e 303 del 1999 costituiscono ulteriori frammenti significativi di conferma di una lettura in senso presidenziale dell'art. 95 della Costituzione<sup>65</sup> che va comunque completata facendo riferimento anche ai provvedimenti di riforma di più ampio respiro (a partire dalla legge n. 241 del 1990 e dalla legge n. 142 del 1990 per concludere con il d. lgs. n. 165 del 2001) orientati al definito superamento del modello organizzativo in cui il ministro(o, in genere, il rappresentante politico) è il vertice dell'amministrazione burocratica e dove si afferma la radicale scissione tra funzione politica e attività amministrativa.

L'argomento riveste, peraltro, un evidente carattere di strettissima attualità politica e giuridica.

E' altrettanto palese che la formula elettorale non è ininfluente sotto il profilo di un maggior peso di un premier che venga – direttamente o indirettamente –

---

<sup>64</sup> A. PAJNO, La presidenza del consiglio dei ministri, in A. PAJNO E L. TORCHIA (a cura di), La riforma del governo, cit., 45. Sostiene l'A. che "la presidenza del consiglio diviene, così in quanto organizzazione del presidente, il luogo in cui cercare il governo. Questo, infatti, non va cercato nella sede indicata dalla Costituzione (il consiglio dei ministri), né in altra sede ma nella presidenza del consiglio dei ministri, non in quanto abbia poteri propri ma perché sta nel punto giusto per influenzare e combinare i sottosistemi frammentati". In tal senso, l'A., riporta le osservazioni di S. CASSESE, Esiste un governo in Italia, cit., 31 ss.

<sup>65</sup> A. PAJNO, La presidenza del consiglio dei ministri, in A. PAJNO E L. TORCHIA (a cura di), La riforma del governo, cit., 46.

investito della funzione dal corpo elettorale che assumerebbe, inevitabilmente, una posizione di maggior peso all'interno della coalizione politica di sostegno.

Va comunque evidenziato che “. . . il sistema elettorale . . . non vale di certo a mutare la Costituzione . . .”<sup>66</sup> anche se è sicuramente in grado di influire sul funzionamento complessivo degli apparati.

Seguendo tale ottica, autorevole dottrina<sup>67</sup>, nel contesto di un ragionamento teso a dimostrare la portata fortemente innovativa delle dinamiche realizzatesi tra gli organi costituzionali dopo la crisi sistemica del 1993 e l'affermazione del “sistema maggioritario”, ha posto in evidenza come i partiti, ed in generale il sistema politico, sono inevitabilmente influenzati dalle legislazioni elettorali e come, conseguentemente, in virtù della descritta circolarità relazionale tra comunità, partito politico ed istituzioni rappresentative, il sistema elettorale si riflette sul funzionamento e sulla organizzazione strutturale del governo.

In particolare, sul versante dell'accoglimento del maggioritario, potrebbe essere utile investigarne il precipitato sugli atti governativi e stabilire, quindi, quali atti più di altri presentano un “contenuto politico” espressivo, sia pur mediatamente, della relazione politica che sostiene l'esecutivo.

E' un dato tratto dall'esperienza di questi ultimi decenni, infatti, che vi è stata una profonda rimodulazione del legame del governo rispetto al parlamento nel senso di una minore dipendenza dell'esecutivo rispetto alle assemblee.

Basti pensare alla traslazione dell'esercizio della funzione legislativa o alla stessa “mozione di sfiducia individuale” che ha definitivamente reso palese il superamento

---

<sup>66</sup> L. CARLASSARE, Governo, Parlamento, Presidente della Repubblica, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

<sup>67</sup> . L. CARLASSARE, Governo, Parlamento, Presidente della Repubblica, cit.



del tradizionale modello relazionale tra governo e parlamento imperniato sulla solidarietà governativa che impone le dimissioni dell'intero esecutivo a fronte di una sfiducia di carattere individuale.

Se tale tendenza verrà confermata potremmo anche assistere ad un ulteriore, inevitabile incremento “di significato e di importanza politica” di alcuni “passaggi chiave” (uno fra tutti, la legge di bilancio e la legge finanziaria) che potrebbero rappresentare, in questa visione, una sorta di generale autorizzazione all'agire concessa dal parlamento al governo e, quindi, di più intenso controllo da parte delle assemblee, sia pur riservato ad alcuni momenti della vita istituzionale.

Tale ultima osservazione ci permette di concludere queste brevissime osservazioni sul ruolo attuale e prospettico del presidente del consiglio facendo riferimento ad una questione di ordine generale e che concerne l'assetamento costituzionale tra sistema politico e sistema di governo ed i possibili punti di convergenza tra l'indicazione e l'attuazione dell'indirizzo politico<sup>68</sup>.

Come noto, il dibattito ruota attorno a due modelli di riferimento: quello “competitivo” e quello “consensuale”.

---

<sup>68</sup> Sul punto non sembra inopportuno ripercorrere l'insegnamento di T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc.dir.*, XXVI, Milano, 1971, 134 ss..L'illustre A. dopo aver evidenziato l'insufficienza della formula in base alla quale l'indirizzo politico è definito come la manifestazione di una volontà armonica e coerente da parte di uno o più dei soggetti in funzione del conseguimento di un fine politico sottolinea un aspetto determinante, riferendo che “ (. . . ) chi voglia occuparsi dell'indirizzo politico è sull'aspetto dinamico (tensione della volontà verso il conseguimento di un fine) che deve porre l'accento in relazione agli elementi che si sono addietro ritenuti costitutivi della nozione, e tralasciare di porsi interrogativi circa la bontà, l'opportunità o l'utilità di fini, che è compito che spetta, più propriamente, alla scienza od alla filosofia della politica.” E' particolarmente interessante notare, poi, come il Maestro ponendo in evidenza la figura del presidente del consiglio al quale spetta l'attuazione di un indirizzo già formulato dal Parlamento ma che in forza del quale “ (. . . ) significa che la posizione di supremazia del presidente del consiglio si risolve e si esaurisce in questa fase, non essendo l'organo competente a formulare ed attuare un suo indirizzo al di fuori del governo”. In tale contesto, sotto il profilo degli strumenti a disposizione del presidente del consiglio, occorrerà distinguere tra i poteri di direzione, propri della politica generale del governo e quelli di indirizzo politico ed amministrativo cui attengono i poteri di promozione e di coordinamento.

Nella democrazia competitiva l'equilibrio generale viene raggiunto attraverso la contrapposizione dei poteri; nelle democrazie consensuali viene privilegiato l'accordo e la condivisione.

Ora, anche se le attuali formule costituzionali, come appena visto, astrattamente consentono l'adattabilità nel tessuto costituzionale di entrambi i modelli sopraindicati, nel nostro Paese si è affermata e sedimentata la "cultura" della consensualità e del consociativismo tanto da produrre un sostanziale blocco decisionale.

In tale quadro, il presidente del consiglio rappresenta il garante dell'equilibrio politico realizzato tra i partiti, al di fuori, evidentemente, del consiglio dei ministri.

Come si dice, con una formula accattivante ed efficace, il presidente del consiglio non è *chief* ma *chairman*.

In realtà, pare che questo modello voglia essere definitivamente abbandonato anche in Italia alla luce non solo delle tendenze bipolari del nostro sistema politico ma soprattutto tenendo conto dell'esperienza comparata che, quasi univocamente, ci consegna processi politici orientati al "decisionismo" e dove gli organi legislativi cedono spazi sempre più ampi agli esecutivi.

E' una vicenda che è stata osservata anche nel nostro Paese dove, se volessimo individuare un evidente indicatore di tale spostamento di "peso istituzionale" tra parlamento e governo, basterà far riferimento al dato numerico dei provvedimenti con forza di legge che oramai da tempo superano le leggi ordinarie.

Il tema, quindi, continua ad essere quello della “governabilità”, vista attraverso la declinazione dei suoi parametri di riferimento: la stabilità dell’esecutivo e l’unità dell’indirizzo politico amministrativo.

Come la dottrina non ha mancato di rilevare, è vero che si tratta di una espressione dai caratteri ben poco giuridici, ma è anche vero che il termine “governabilità” rende perfettamente l’idea del suo contenuto; tant’è che può ritenersi che l’obiettivo della “governabilità” divenire sia stato uno degli obiettivi delle riforme sulla Presidenza del Consiglio, nel senso del rafforzamento della posizione del premier e, di converso, delle sue strutture di supporto.<sup>69 70</sup>

Naturalmente, una affermazione di questo tipo aspetta di ricevere ulteriori e specifiche conferme dalle esperienze del futuro.

E non vi è dubbio che tale aspetto impone ed imporrà una profonda rivisitazione concettuale della posizione istituzionale delle strutture di supporto.

---

<sup>69</sup> E. BALBONI, La funzione di governo, oggi, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it). Per i profili che d’interesse, sostiene l’A. “Sul piano strutturale e per quanto non manchino i difetti e le lacune la legge sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri e sull’attività del Governo, dopo un’attesa di quarant’anni (e già questo dato cronologico dice tanto) ha dato risposte condivisibili – sostanzialmente accettate da dottrina e giurisprudenza – sul piano delle strutture di comando e sui tempi e i modi della decisione. Il suo completamento, come regolamento di organizzazione interna, è intervenuto soltanto con i decreti legislativi n. 300 e n. 303 dell’estate del 1999 e con il DPCM 4 agosto 2000 emanati in attuazione della delega contenuta nella prima legge Bassanini (n. 59 del 1997).

<sup>70</sup> E. BALBONI, La funzione di governo, oggi, cit. In generale, nell’economia del ragionamento prospettato, appaiono di particolare interesse le riflessioni dedicate al fenomeno della globalizzazione. Nella parte del lavoro citato viene riservata una specifica considerazione al passaggio storico - concettuale tra la nozione di “governo” a quella di “*governance*”. Sul punto è significativo sottolineare come “... qualche incursione su tale terreno è stata fatta anche dalla scienza della politica, cui è cara la terminologia di “*governance di sistema*” allargando, comunque, il concetto ad un complesso di organi ed enti, tra loro interrelati, ai quali spetta – o che in ogni caso esercitano di fatto – poteri di determinazione, di direzione, di influenzamento, di controllo e di retroazione”. L’illustre A. pone l’accento sul fatto che oggi il governo è destinatario di una pluralità di domande il che lo obbliga a “... farsi *governance* e le sue decisioni, di tipo politico, a rivestirsi di forme aperte analoghe a quelle della dismessa funzione amministrativa”.

*3 . Il rapporto Giannini – Amato. L’attualità delle indicazioni formulate nel rapporto Giannini – Amato in chiave di precisazione circa il contenuto “politico – costituzionale” della struttura di supporto del presidente del consiglio dei ministri.*

Il primo documento che si occupa globalmente di una possibile configurazione della presidenza è il Rapporto Giannini – Amato<sup>71</sup>.

Il testo, elaborato in vista dell’emanazione dell’ordine di servizio emesso dal Presidente del Consiglio dei Ministri Spadolini del 23 agosto 1981<sup>72</sup>, descrive l’organizzazione individuando, per la prima volta, i dipartimenti e gli uffici.

I primi sussumono in una unità complessa l’insieme delle articolazioni unite dall’identità della funzione assicurata; i secondi assolvono a funzioni semplici di diretto ausilio del presidente del consiglio.

Il rapporto illustra la differenza di operatività delle due strutture data dal grado di sostegno strumentale all’esercizio delle funzioni di coordinamento del presidente del consiglio che, secondo il documento in commento, non è intaccato se al dipartimento sovrintende un ministro senza portafoglio.

Anzi, i ministri senza portafoglio vengono visti come diretti collaboratori del presidente proprio perché si avvalgono di strutture destinate a permanere stabilmente nell’organizzazione della presidenza in quanto espressivi della capacità direzionale del presidente del consiglio e come trait d’union tra l’espressione collegiale della politica governativa determinata nel consiglio dei ministri e la funzione di coordinamento del presidente.

---

<sup>71</sup> E’ il rapporto prodotto nel 1980 dal gruppo di studio diretto da G. AMATO nell’ambito della Commissione Piga istituita dal Ministro della Funzione pubblica M. S. Giannini.

<sup>72</sup> In G. U. n. 251 del 12 settembre 1981.

Nello schema allegato riguardante la struttura, erano previsti, oltre la segreteria del consiglio dei ministri, sette dipartimenti (per gli affari regionali, per gli affari comunitari, per l'analisi e la verifica del programma di governo, per gli affari economici, per gli affari legislativi e per i rapporti con gli organi costituzionali, per la funzione pubblica e per la ricerca scientifica e tecnologica) e sei uffici di diretta collaborazione del presidente (del consigliere diplomatico, del consigliere culturale, del consigliere militare, del portavoce del presidente del consiglio dei ministri, del cerimoniale e per gli affari generali di gabinetto). Era stato previsto un dipartimento "trasversale" con competenze in materia di servizi amministrativi e tecnici.

Per ogni dipartimento ed ufficio si delineavano le competenze, a volte in modo abbastanza dettagliato.

Si deve rilevare che, però, non veniva mai citato il segretario generale né il segretariato come "contenitore" delle strutture dipartimentali e degli uffici.

Anzi, l'assetto gerarchico funzionale prevedeva, oltre all'assegnazione per delega delle attribuzioni ai ministri senza portafoglio, il frazionamento delle attività della presidenza tra la segreteria del consiglio, il sottosegretario di Stato alla presidenza del consiglio ed il capo di gabinetto.

Tuttavia, l'analisi Giannini – Amato pone l'accento su uno dei punti di primaria importanza e che si riferisce, pur non facendo confluire l'intuizione nel tessuto normativo, alla necessità che gli apparati siano costituiti da un lato da personale stabile per garantire la continuità dell'azione amministrativa e dall'altro siano diretti da persone di piena fiducia del presidente del consiglio che pur non

svolgendo immediate funzioni amministrative, coadiuvano il presidente nell'esercizio di funzioni "prettamente politico – costituzionali".<sup>73</sup>

Ma questa ultima osservazione, in realtà, illumina con una luce nuova e diversa la struttura di supporto al presidente del consiglio.

Si apre cioè uno scenario nuovo che proietta la presidenza e, quindi, per una sorta di forza di attrazione, il segretariato nel panorama di una categoria giuridica inusuale ed il cui tratto caratterizzante è ravvisabile nella compenetrazione delle strutture apparentemente amministrative con l'organo propriamente costituzionale.

La dottrina<sup>74</sup> ha avuto modo di affrontare la tematica ed ha posto in evidenza che "quando parliamo di segretariato come organo di organo (costituzionale), non intendiamo dire che esso sia un organo secondario. Intendiamo, piuttosto riferirci al fenomeno organizzatorio per cui il segretariato è strutturalmente inserito nell'organo (costituzionale di riferimento): due organi di una medesima istituzione complessiva, distinti in quanto distinti sono la loro posizione la loro attività: l'uno organo costituzionale, in posizione di sovraordinazione; l'altro, organo amministrativo e, talvolta, di "alta amministrazione" che può assumere una rilevanza costituzionale ma che generalmente opera in posizione di subordinazione rispetto al primo."

Pertanto, affermare che la struttura di supporto possa assistere il presidente del consiglio nell'esercizio di funzioni costituzionali permette di delineare i contorni della problematica di fondo che attiene la struttura di supporto del presidente del consiglio, e di quella parte della struttura che si identificherà, già dai progetti immediatamente

---

<sup>73</sup> Rapporto GIANNINI – AMATO sull'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, in Quaderni Cost., 1982, I, 147.

<sup>74</sup> N. OCCHIOUPO, Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica, cit., 352 s.

successivi, con il segretariato generale della presidenza del consiglio, e che riguarda la materiale collocazione concettuale della struttura.

Si tratta, cioè, di insistere nell'indagine sulle attività concretamente svolte dalla struttura di supporto del presidente del consiglio per poter definire se e che in misura le predette attività e le azioni del segretariato possano contribuire a definire il segretariato un organo che, materialmente, svolge funzioni costituzionali.

Vale a dire, tentando una primissima definizione, un organo che pur non potendo, per evidenti motivi dogmatici, essere collocato tra gli organi costituzionali, in realtà collabora così attivamente alla funzione costituzionale dell'organo cui accede da poter tentare di stabilire una connessione strutturale con esso in funzione della misura determinante del suo contributo alla caratterizzazione costituzionale dell'organo cui accede.

4. *Il lungo percorso della riforma della presidenza del consiglio: dal progetto Spadolini alla legge 23 agosto 1988 n. 400.*

Il primo problema che la dottrina costituzionalistica ha dovuto affrontare è stato quello di individuare lo strumento normativo per regolare le strutture della presidenza.

Era stato, infatti, osservato che poiché la presidenza del consiglio dei ministri era un apparato di un organo costituzionale nulla vietava che la sua disciplina potesse essere introdotta con un “regolamento di tipo costituzionale”<sup>75</sup>.

In tale ottica è da segnalare che lo stesso Rapporto Giannini – Amato, in allegato, proponeva uno “schema di ordine di servizio” segno abbastanza evidente che la questione della forma che il provvedimento di organizzazione doveva assumere non era del tutto orientata nella direzione della legge ordinaria.

Tuttavia, da un lato l’evoluzione storico politica che costantemente assoggettava la struttura generale dell’esecutivo alla riserva di legge e alcune attribuzioni prettamente amministrative esercitate dalla presidenza suggerivano un intervento complessivo di rango legislativo.

Pertanto, il primo progetto di legge che affronta organicamente il tema dell’ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri interviene il 13 maggio 1982, preceduto, in realtà, da un progetto di legge a firma di alcuni deputati del Partito Comunista Italiano.

---

<sup>75</sup> S. MERLINI, Presidente del consiglio e collegialità di governo, cit., 47.



L'iniziativa del 1982, era stata preceduta da un analogo tentativo di portare sistematicità alla struttura della Presidenza elaborato l'anno precedente e noto come Bozza Fanfani Darida (che, peraltro, non fu mai presentata in Consiglio dei ministri) e da alcune proposte elaborate, sempre del 1981<sup>76</sup>, di matrice comunista, sopra appena citate, che rimarcavano la necessità di assicurare la centralità istituzionale del Consiglio dei ministri e nel cui ambito, proprio per esaltare la collegialità dell'azione di governo, si proponeva l'istituzione di una "segreteria del Consiglio" con il compito di svolgere attività preparatoria ed istruttoria.<sup>77</sup>

Nello schema del disegno di legge Forlani – Darida, il titolo secondo era interamente dedicato alle strutture ed agli uffici della presidenza del consiglio dei ministri.

Venivano confermate le indicazioni tratte dal rapporto Giannini – Amato anche se con alcune differenze di non poco conto.

In primo luogo la collocazione nella presidenza del segretario generale, sia pure in forma opzionale, nel senso che la sua istituzione dipendeva dalla volontà del presidente del consiglio, e del comitato esecutivo per i servizi di informazione e sicurezza<sup>78</sup>.

Appare altamente significativa la definizione che in tale disegno si proponeva del dipartimento che “ (. . . ) espleta(no), nei rispettivi settori, le attività inerenti alle

---

<sup>76</sup> AC n. 2675 del 23 giugno 1981 e AS n. 1502 dell'8 luglio 1981.

<sup>77</sup> V. PIERGIGLI, *L'istituzione del segretariato generale*, cit., 66 s.

<sup>78</sup> Questo profilo, denso di implicazioni operative, introduce alcuni temi di scottante attualità che si riferiscono alla recente riforma del sistema di informazione per la sicurezza e la nuova disciplina del segreto di stato di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124.

funzioni d'indirizzo e di coordinamento, proprie del presidente del consiglio dei ministri (. . .)”<sup>79</sup>.

Come sopra rappresentato, il disegno di legge del 13 maggio 1982 (meglio noto come progetto Spadolini) si caratterizzava per affrontare il tema della organizzazione della presidenza del consiglio in termini sistematici ed unitari, attraverso una preventiva identificazione delle attività che la presidenza doveva assicurare.

Nella relazione di accompagnamento<sup>80</sup> si evidenzia che lo stesso dettato costituzionale assegna alla presidenza funzioni ausiliarie “(. . .) rispetto ad attività di elaborazione politica, di direzione e di coordinamento (. . .)”.

Si tratta di attività istruttorie, di studio di elaborazione per fornire al presidente del consiglio dei ministri gli elementi necessari per la formulazione degli indirizzi politici e di guida dell'azione governativa, nonché per la verifica, la correzione e l'integrazione del programma di governo.

Se tale è l'obiettivo che il disegno di legge si proponeva, era necessario che la stessa struttura di supporto potesse coniugare l'elasticità nella composizione nella stabilità della struttura: un modello a gerarchia attenuata rispetto al tradizionale impianto ministeriale, articolato in dipartimenti ed uffici nella sua dimensione esteriore ma adattabile secondo le indicazioni che proverranno dal presidente del consiglio all'interno e con riferimento alla concrete missioni operative affidate all'organo.

In questo quadro, il segretariato generale assomma e sostituisce definitivamente il gabinetto, collocandosi accanto alla segreteria particolare.

---

<sup>79</sup> Art. 11 “Bozza Forlani – Darida”, in Quaderni cost., cit., 161.

<sup>80</sup> La riforma della presidenza del consiglio, lavori preparatori della legge 23 agosto 1988, n. 400, Appendice, Precedenti parlamentari nella VIII legislatura, Camera dei Deputati, Roma, 1989, 3 ss.

Di particolare interesse la prospettiva generale fornita dalla collocazione sistematica della riforma nel quadro del regionalismo, avviato solo qualche anno prima, e che impone la presenza di “ (. . . ) un centro autorevole ed unificante che coordini la politica governativa e dall’altro lato (affermi) le tendenze volte ad affermare la centralità del parlamento. Un parlamento può infatti essere effettivamente forte nella misura in cui si trova di fronte un esecutivo e non un somma di feudi.”<sup>81</sup>

Per ciò che concerne l’apparato presidenziale viene evidenziata la possibilità di un potenziale contrasto tra apparati dello Stato nella misura in cui il segretariato generale rappresenti una sorta di duplicazione e di parallelismo con il corrispondenti ministeri che finirebbero per essere contraddittori piuttosto che cooperatori per l’attuazione della politica governativa <sup>82</sup>.

Si rilevava, infine, la necessità di ridefinire i compiti del segretariato generale in relazione alla sue attribuzioni non solo tipicamente politiche ma anche di carattere tipicamente amministrativo<sup>83</sup>.

Tuttavia, la caduta del governo Spadolini e la successiva fine della legislatura determinarono l’interruzione dell’esame del disegno di legge<sup>84</sup>

Nel corso della legislatura successiva (IX) l’interesse politico per la organizzazione della presidenza del consiglio, in chiave di attuazione dell’art. 95 della

---

<sup>81</sup> Dall’intervento del Deputato Augusto Barbera, in *La riforma della presidenza del consiglio, lavori preparatori della legge 23 agosto 1988, n. 400, Appendice, Precedenti parlamentari nella VIII legislatura, cit., 79.*

<sup>82</sup> Dall’intervento del Deputato Augusto Barbera, in *La riforma della presidenza del consiglio, lavori preparatori della legge 23 agosto 1988, n. 400, Appendice, Precedenti parlamentari nella VIII legislatura, cit., 81.*

<sup>83</sup> Dall’intervento del Deputato Augusto Barbera, in *La riforma della presidenza del consiglio, lavori preparatori della legge 23 agosto 1988, n. 400, Appendice, Precedenti parlamentari nella VIII legislatura, cit., 81.*

<sup>84</sup> Insieme al progetto di legge Colonna, A.C. n. 2675 collegato al disegno di legge Spadolini.

Cost.,<sup>85</sup> si manifesta chiaramente attraverso i numerosi progetti di legge presentati nel corso della legislatura.

Dopo la proposta di legge Napolitano<sup>86</sup> ed il disegno di legge Craxi<sup>87</sup> sono seguiti altre iniziative a cura di diversi deputati tutte incentrate sulla riforma complessiva dell'esecutivo e sul rapporto Governo – Parlamento<sup>88</sup>.

Dopo l'approvazione del testo unificato le Camere sono state sciolte, pertanto il cammino delle riforme si interruppe nuovamente.

---

<sup>85</sup> La riforma della presidenza del consiglio, lavori preparatori della legge 23 agosto 1988, n. 400, Appendice, Precedenti parlamentari nella VIII legislatura, cit., 3.

In verità, occorre osservare che già nel progetto Spadolini veniva messo in risalto, fin dalle primissime battute della relazione di accompagnamento, il lunghissimo periodo di tempo (trentaquattro anni) intercorsi per la presentazione di un progetto organico di attuazione della riserva di legge sull'ordinamento della presidenza. E ciò veniva fortemente stigmatizzato “ (. . . ) venendo così a configurare un caso senza uguali nel mondo tra gli Stati di pari complessità politica e sociale.” Peraltro era stato opportunamente osservato che “ (. . . ) il lungo tempo passato – che pur ha visto le più profonde rivoluzioni strutturali del paese dalle sue origini – non è servito a solidificare materialmente meccanismi sostitutivi o alternativi a quello delineato in Costituzione. Al contrario, la diaspora amministrativa, direzionale, parlamentare della “istituzione governo” è divenuta tale da richiedere ogni giorno di più una presidenza del consiglio (*in senso lato, come struttura di supporto comprendente quello che diverrà, poi, il segretariato generale*) quale polo centrale corrispondente al modello delineato dalla Costituzione: capace, cioè, di dirigere la politica generale del governo e di mantenere l'unità di indirizzo politico ed amministrativo dei ministeri. La stessa attuazione regionale ha reso più acuto questo bisogno.” Dalle affermazioni contenute nella predetta relazione, si percepisce un segnale politico significativo teso finalmente ad affrontare il problema presidenza in tutte le sue sfaccettature.

<sup>86</sup> AC 357 proposta d'iniziativa dei deputati Napolitano, Spagnoli, Ingrao, Loda, Barbera, Calvanese, Fantò, Meschini, Occhetto, Soave, Strumento, Virgili, Zangheri, presentata l'11 agosto 1983, cui va aggiunta, per assonanza di materia, l'AC 349 proposta di legge d'iniziativa dei deputati Napolitano, Spagnoli, Barbera, Loda, Fracchia presentata lo stesso giorno e riguardante “Norme riguardanti la decretazione d'urgenza”.

<sup>87</sup> AC 1911 presentato il 16 luglio 1984.

<sup>88</sup> Proposta di legge presentata il 7 maggio 1984 dai deputati Fusaro, Battaglia, Arbasino, Arisio, Biasimi, Castagnetti, Cifarelle, Da Mommio, Di Pennino, Di Bartolomei, Di Re, Dutto, Ermelli Capelli, Germanà, Gunnella, La Malfa, Martino, Medri, Monducci, Nucara, Pellicanò, Poggiolini (AC 1663) concernente “Norme sulla decretazione d'urgenza”; proposta di legge presentata il 23 ottobre 1984 dal deputato Alibrandi (AC 2189) concernente “Ordinamento della Presidenza del consiglio dei ministri”; proposta di legge presentata il 22 ottobre 1984 dai deputati Ferrara, Rodotà, Bassanini, Masian, Mancuso, Nebbia, Codrignani, Onorato, Giovannini, Miniservini (AC 2184) concernente “ordinamento della Presidenza del consiglio dei ministri.”

Tuttavia, nella X legislatura venne recuperato il testo che era stato già approvato alla Camera dei Deputati e così si riavvio il percorso che poi diede vita alla legge 23 agosto 1988 n. 400<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Si tratta delle proposte dei deputati Labriola, Soddu, Strumento, Cardetti, Rodotà, Caria, Sterpa, Franchi presentata il 2 luglio 1987, AC 38 (Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri) e quella presentata il 9 luglio 1987, AC 685 dai deputati Battaglia Adolfo, Dutto, Pellicanò, Bogi, Bruni Giovanni Battista, Castagnetti Guglielmo, De Carolis, Del Pennino, Ermelli Capelli, Firpo, Galasso, Gorgoni, Grillo, Gunnella, La Malfa, Mammi, Martino, Medri, Nucara, Ravaglia, Santoro (Riordinamento della funzione di Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri).

5. . . . (segue). *Il rilievo del segretariato generale nei lavori preparatori della legge 400/1988.*

Le iniziative legislative che poi hanno portato alla nascita della legge n. 400 del 1988 possono essere esaminate partendo da un dato comune e che si riferisce alla consapevolezza che la presidenza del consiglio non potesse essere meramente riproduttiva di un struttura tipicamente ministeriale.

Ciò, principalmente, perché la presidenza del consiglio dei ministri non era dedicata a svolgere “amministrazione attiva” ma attribuzioni, come dire, attratte ad un livello più elevato, caratterizzate da un elemento di forte trasversalità e collegate inscindibilmente alle indicazioni delle linee politiche generali sulle quali le strutture ministeriali poggiano l’azione concreta.

Corollario – altrettanto comune – era la ravvisata necessità che la struttura di gestione amministrativa fosse contrassegnata da un notevole tasso di flessibilità (in ragione della pronta adattabilità rispetto alle situazioni emergenti) e dall’adozione di modelli comportamentali basati sul metodo del “gruppo di lavoro” quindi sulla cooperazione e sulla condivisione delle scelte operate<sup>90</sup>.

Ulteriore elemento di riflessione, anch’esso generalmente rintracciabile nell’esame dei disegni organizzativi sull’ordinamento della presidenza, era dato dalla consapevolezza che la realizzazione dell’indirizzo politico governativo trova nell’unità di direzione e di coordinamento costituzionalmente affidata al presidente del consiglio dei ministri un punto di sintesi imprescindibile ed a fronte del quale è indispensabile conoscere, approfondire per decidere oculatamente ed efficacemente.

---

<sup>90</sup> Per usare una efficace espressione contenuta nel disegno di legge Craxi bisognava evitare “bardature burocratiche”.

A tal riguardo, occorre osservare che molto opportunamente il progetto di legge Napolitano indicava alcune aree strategiche sulle quali puntare l'attenzione perché, evidentemente, ritenute altamente significative per comprendere il paese reale<sup>91</sup> e per collegare politiche mirate di sostegno per l'eguaglianza sostanziale e per la riduzione delle marginalità sociali, politiche ed economiche.

Tali strumenti informativi erano orientati ad “ (. . . ) acquisire le informazioni le più penetranti e vaste (dagli enti economici, dalla Banca d'Italia, dall'ISTAT, dal CESIS,) sull'andamento economico, monetario sociale del paese, al fine di indirizzare e programmare con logica unitaria gli interventi economici e sociali del governo (con i suoi dicasteri) delle regioni (tenendo conto del portato) delle politiche comunitarie; acquisire tutta l'attività normativa dei numerosi organi a ciò delegati (. . . ) appunto per assicurare omogeneità nella legislazione e regolamentazione del governo, del Parlamento delle regioni, delle comunità europee; (alla) conoscenza più ampia dell'organizzazione pubblica e della politica del personale con forti poteri incidenti su tutta la materia, al fine di coordinare e controllare il trattamento giuridico economico del pubblico impiego nella sua ampia accezione (. . . ).<sup>92</sup>

Le identità dei progetti in argomento, però, finiscono qui.

Riemerge nel tessuto dei lavori preparatori, la irrisolta questione del tipo di struttura da disegnare per la presidenza del consiglio, vale a dire la scelta tra l'alternativa di una organizzazione snella, di tipo inglese, costituita da pochi uffici

---

<sup>91</sup> Nel senso indicato da N. OCCHIOCUPO, *Libertà e promozione umana nella Costituzione: unità di valori nella pluralità di posizioni*, Milano, 1995.

<sup>92</sup> Dalla relazione introduttiva alla proposta di legge Napolitano. La riforma della Presidenza del Consiglio, Lavori preparatori della legge 23 agosto 1988, n. 400, cit., 27.

collegati esclusivamente all'assolvimento di compiti strettamente strumentali del presidente del consiglio dei ministri e del consiglio dei ministri ed il modello francese che accoglie nella struttura della presidenza un'organizzazione di tipo interdipartimentale per la cura di quegli interessi pubblici individuabili ma non parcellizzabili nelle singole strutture ministeriali.<sup>93</sup>

Le iniziative Napolitano e Ferrara vanno nella direzione di una sorta di minimizzazione del problema della struttura di supporto.

Entrambe le proposte, condividono, in linea di massima, pur se con un significativo approfondimento nella bozza Ferrara che, in realtà, punta sui ministeri e sugli interessi pubblici da questi perseguiti<sup>94</sup>, la tradizionale dicotomia gabinetto – segreteria particolare nel segno, forse, della agilità e, sicuramente, della tradizione consolidata che non guardava con particolare favore ad una struttura del premier particolarmente estesa ed autonomamente in condizione di poter assicurare al

---

<sup>93</sup> G. PITRUZZELLA, L'organizzazione amministrativa della presidenza del consiglio, in Foro it., V, 373 s. Osserva Pitruzzella che “La legge citata nell’alternativa tra i due modelli nonostante l’opzione a valere del principi di esclusività, sembra recepire elementi di entrambi dando luogo ad un organizzazione talmente complessa da risultare priva di unitarietà.

<sup>94</sup> Dalla relazione introduttiva alla proposta di legge Ferrara, si legge “ (. . . ) Il funzionamento tipizzato dell’azione di governo (. . . ) (*si fonda sulle*) attività delle strutture di supporto (*e*) si ispira a regole disegnate secondo un modello che può essere così riassumibile:

- a) si fa leva sulle attribuzione dicasteriali e sulle espressioni degli interessi pubblici in esse canonizzate;
- b) se ne consente un uso rispondente al uno schema elastico di combinazioni integratorie;
- c) si selezionano tutte le espressioni dicasteriali e subdicasteriali degli interessi pubblici volta a volta rilevanti;
- d) per coinvolgere dette espressioni in un circuito che, sollecitatane l’attivazione, ne determini i collegamenti, le informazioni reciproche, il confronto e, perciò un modo di produzione che, nel suo farsi, ha avuto modo di ponderare e di mediare;
- e) fornendo, infine, la possibilità di verifica della conformità di quanto viene prodotto alla politica generale del governo che è determinata dal consiglio dei ministri ed insieme al presidente del consiglio, strumenti adeguati di promozione, di controllo, di coordinamento e di direzione.”

in, La riforma della Presidenza del Consiglio, Lavori preparatori della legge 23 agosto 1988, n. 400, cit., 44.



presidente del consiglio il sostegno informativo e materiale per l'espletamento dei suoi compiti di direzione politica e di coordinamento amministrativo.

Viceversa, nel progetto Alibrandi e nell'iniziativa governativa, la tematica del segretariato generale della presidenza del consiglio appare trattata in modo ordinatamente approfondito e, soprattutto, innovativo tenendo conto dell'esperienza della scienza dell'amministrazione e delle moderne tecniche di problem solving.

Viene in primo luogo evidenziato come il modello organizzativo basato sul gabinetto non appare più in linea con i compiti della presidenza che manifestano un notevole tasso di trasversalità ed a fronte del quale la risposta operativa dovrà essere affidata alla logica gestionale dello staff, caratterizzata dall'apporto multidisciplinare, in un'ottica sistemica di approccio delle problematiche.

La classica struttura del gabinetto, oltre che indirizzata allo svolgimento delle consuete funzioni di direzione dell'amministrazione, si pone come soggetto di collegamento tra momento politico e apparato amministrativo, come cinghia di trasmissione tra la direttiva politica e l'esecuzione delle attività. Al contrario "(. . .) Il segretariato generale svolge in toto un ruolo meramente ausiliario rispetto all'attività del presidente del consiglio e dove dunque manca l'esigenza di un organo di filtro e di raccordi tra livello tecnico amministrativo e livello politico quale costituito nelle strutture ministeriali dal gabinetto."<sup>95</sup>

Differenza che non sembra sia possibile proporre nell'erigendo segretariato generale la cui vocazione sembra invece essere quello del finalismo, nel senso della individuazione di un luogo in cui saldare la fase strategica data dalla indicazione

---

<sup>95</sup> Dalla relazione introduttiva al disegno di legge Craxi. La riforma della Presidenza del Consiglio, Lavori preparatori della legge 23 agosto 1988, n. 400, cit., 5.

politica degli obiettivi con il riscontro delle attività amministrative condotte a livello ministeriale.

Entrambi i modelli, Alibrandi e Craxi, si muovono nella consapevolezza di non voler fare del segretariato generale una sorta di riproduzione dei ministeri, quasi si cercasse di creare un “super ministero”.

E questo obiettivo viene promosso da un lato rendendo la configurazione stessa degli uffici del segretariato indifferente e del tutto scissa dall’organizzazione generale dei ministeri.

Dall’altro, e questo sembra il punto di maggior interesse, dichiarando espressamente che pur avendo la stessa competenza di materie, nel segretariato prevarrebbero esigenze di “(. ..) svolgimento di attività ausiliarie alle funzioni costituzionali, di elaborazione della politica generale, di coordinamento interministeriale e di verifica programmatica (. . .)” vale a dire di funzioni collocabili in una posizione sovraordinata rispetto alle attività istituzionalmente svolte dai ministeri e, come tali, non coincidenti con esse<sup>96</sup>. L’esempio che viene portato è quello della attuazione del programma di governo che richiede una costante attività di indagine e verifica anche ai fini di una sua correzione e rimodulazione in corso d’opera. In questo senso la stessa politica economica appare strumentalmente preordinata all’azione di governo di cui rappresenta un momento, senz’altro rilevante, di verifica dello stato di attuazione dei progetti.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Dalla relazione introduttiva alla proposta di legge Alibrandi. La riforma della Presidenza del Consiglio, Lavori preparatori della legge 23 agosto 1988, n. 400, cit., 70.

<sup>97</sup> Dalla relazione introduttiva alla proposta di legge Alibrandi. La riforma della Presidenza del Consiglio, Lavori preparatori della legge 23 agosto 1988, n. 400, cit., 70.

Del tutto coerente con questo disegno generale, il conferimento di un significativo potere al presidente del consiglio di determinazione della struttura dipartimentale e degli uffici, nella direzione di consentire il maggior grado di flessibilità, la possibilità di avvalersi, accanto all'organico del personale della presidenza, di apporti esterni nella logica della funzione di staff attribuita al segretariato generale, la nomina fiduciaria del segretario generale e dei vertici di dipartimento.

Nei progetti di legge Labriola e Battaglia viene confermata l'organizzazione in segretariato generale, articolato in uffici e dipartimenti, al cui vertice è preposto il sottosegretario di stato alla presidenza del consiglio ed articolato in uffici e dipartimenti la cui responsabilità è affidata a ministri senza portafogli.

Pertanto la struttura del segretariato viene individuata sulla base di un modello di presidenza fondata da un nucleo che potremmo definire tradizionale formato da alcuni dipartimenti: funzione pubblica, ricerca scientifica, protezione civile , mezzogiorno, affari regionali, rapporti con il parlamento, cui si aggiungono l'ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e per l'attività normativa del governo ed il dipartimento per l'informazione e l'editoria con contestuale scissione delle competenze in merito alla proprietà letteraria artistica e scientifica che viene attribuita all'allora ministero per i beni culturali.

La proposta Battaglia si differenzia non tanto per attribuire al presidente del consiglio la facoltà di istituire nuovi uffici e nuovi dipartimenti in ragioni di specifiche necessità, quanto per esplicitare l'esigenza che tale creazione sia funzionale all'indirizzo politico di cui il presidente è portatore.

In più, viene posto espressamente il problema del vertice dell'ergendo segretariato generale che nella proposta Labriola, non giungendo ad una spiegazione manifesta, viene risolto individuando tout court la figura del sottosegretario di stato alla presidenza.

Molto opportunamente, invece, si evidenziano le possibili soluzioni (segretario generale, sottosegretario di stato alla presidenza del consiglio, o il tradizionale capo di gabinetto) pervenendo alla scelta del sottosegretario alla presidenza per scongiurare, da un lato, il pericolo di un indebolimento della figura del presidente del consiglio a “ (. . . ) vantaggio di un funzionario potente in quanto in grado di controllare le informazioni (. . . ) e, dall'altro, il “ (. . . ) rischio di burocratizzare una funzione al alto tasso di politicità (. . . ) e di controllo reale dell'attuazione della politica governativa per la quale viene (. . . ) un *central policy review staff* (. . . ) composto da persone di fiducia del presidente del consiglio”<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Dalla relazione introduttiva alla proposta di legge Battaglia. La riforma della Presidenza del Consiglio, Lavori preparatori della legge 23 agosto 1988, n. 400, vol. II, cit., 24.

### **CAPITOLO III°**

*1. Premessa generale. L'articolazione del quadro normativo di riferimento alla luce della irrisolta questione della natura giuridica del segretariato generale della presidenza del consiglio dei ministri. La dimensione (forse ipertrofica) del segretariato generale come indice di complessità delle funzioni perseguite alla luce della elaborazione del concetto di "funzione". 2 Il segretariato generale della presidenza del consiglio dei ministri nella normazione primaria. La disciplina delle attribuzioni assegnate alla competenza – flessibile – del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri secondo lo schema delineato dall'art. 19 della legge n. 400 del 1988 e del D. lgs. 30 luglio 1999, n. 303. Aspetti problematici legati all'apparente dualismo Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri.. 3. Il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri nella normativa di "secondo livello". Il Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002. Osservazioni preliminari sulla conformazione del Segretariato generale allo scopo di individuare possibili indicatori della "politicità" delle competenze proprie del Segretariato generale. 4. . . . (segue). La descrizione della struttura organizzativa secondo il D.P. C. M. del 23 luglio 2002. I dipartimenti e gli uffici autonomi di livello dirigenziale. 5. Il quadro di collegamento tra le macro aree tratte dall'art. 19 della legge 400/1988, la struttura dipartimentale e gli uffici autonomi di livello dirigenziale. 6. . . . (segue). Prime osservazioni conclusive circa il ruolo "politico" del segretariato generale della presidenza del consiglio alla luce della sistemazione adottata nei paragrafi precedenti, tenuto conto dei contenuti della nozione di indirizzo politico.*

*1. Premessa generale. L'articolazione del quadro normativo di riferimento alla luce della irrisolta questione della natura giuridica del segretariato generale della presidenza del consiglio dei ministri. La dimensione (forse ipertrofica) del segretariato generale come indice di complessità delle funzioni perseguite alla luce della elaborazione recente del concetto di "funzione".*

La lettura del complesso normativo che ha per oggetto il segretariato generale della presidenza del consiglio dei ministri dà l'idea della complessità della organizzazione, dell'eterogeneità delle funzioni e della pluralità delle anime che coesistono all'interno della medesima istituzione.

Il quadro che di seguito si andrà a delineare sarà, infatti, costruito tenendo conto non solo dei principi introdotti dalla normativa primaria, già abbastanza significativi dei profili problematici che gravitano attorno alla struttura, ma della normativa di secondo livello che, in via di prima approssimazione, già possono contribuire a svelare la concreta operatività dell'organo e la sua reale natura, di agente meramente esecutivo delle direttive politiche del presidente del consiglio ovvero di attore (o, se si vuole, di regista) della politica governativa.

In realtà, come si è cercato di porre in evidenza, dai lavori preparatori della legge 400 non emerge una idea chiara del segretariato. Di conseguenza non è del tutto semplice mettere in luce la sua propensione di organo politico o amministrativo.

Sembra, in effetti, che sia rimasto a metà strada tra l'organo tipicamente amministrativo e per questo somigliante alle analoghe figure istituite presso alcuni ministeri il cui obiettivo primario è quello di assicurare la continuità gestionale in aree strategiche dello Stato (Difesa, Esteri, Economia e finanze) e qualcosa di più che, esaltando la sua collocazione fortemente compenetrata all'interno di un organo costituzionale, ne possa fare un soggetto attivo nella realizzazione del programma di governo, svolgendo un ruolo di “ (. . . ) snodo operativo e di interfaccia amministrativo (. . . ) tale da accostare il segretariato generale della presidenza del

consiglio dei ministri alle analoghe figure degli altri organi costituzionali, prima fra tutte il segretariato generale della Presidenza della Repubblica”<sup>99</sup> 100.

A conferma di tale similitudine, è stato osservato che “Un’altra importante analogia che avvicina il Segretariato della Presidenza del Consiglio a quello degli organi costituzionali è costituita dal fatto che tali funzionari rappresentano, in entrambi i contesti, lo snodo fondamentale – sino a presentarsi come formalmente esclusivo – di comunicazione tra organo politico e apparato servente”<sup>101</sup>.

A tal riguardo, occorrerà rilevare come l’opinione della dottrina richiamata presenta senz’altro il pregio di sottolineare il rapporto diretto che deve intercorrere tra il segretario generale della presidenza del consiglio ed il presidente del consiglio dei ministri, ma che non appare però esaustiva della specificità dell’organo in questione tale da apportare elementi convincenti per operare una radicale differenziazione con

---

<sup>99</sup> G. TIZZONI, La presidenza del consiglio dei ministri: un ministero “sui generis”, in C. D’ORTA E F. GARELLA ( a cura di), Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati, Roma, 1997, 387.

<sup>100</sup> Al riguardo, cfr. V. PIERGIGLI, L’istituzione del Segretariato generale nella legge di riforma della Presidenza del consiglio dei ministri, cit. 96. L’A. sottolinea che “ (. . . ) il fattore che ha indotto il legislatore del secolo scorso ad istituire la carica di segretario generale nei ministeri riposava, essenzialmente, nella necessità di operare una distinzione tra l’ambito politico e quello amministrativo (. . . ) presso l’apparato servente della Presidenza del Consiglio, l’organo di vertice si connota per il suo ruolo strettamente politico. (. . . ) nell’organizzazione amministrativa centrale il segretario è stato mantenuto per far fronte alle particolari esigenze suggerite (. . . ) (dalla tipicità delle funzioni esercitate dai ministeri) (. . . ) per le implicazioni politiche che comportano, (e che) impegnano maggiormente l’indirizzo politico; mentre, alla Presidenza del Consiglio, il motivo (. . . ) per quanto opinabile, è consistito principalmente (. . . ) nella opportunità di garantire una struttura di staff di alta specializzazione (. . . ) che ripete l’investitura e la permanenza nell’ufficio dalla volontà e dalla stessa permanenza del Presidente del Consiglio *pro tempore*”. Queste osservazioni non sembrano più in sintonia con la riforma dell’organizzazione dei ministeri attuata con d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300 che all’art. 6 disciplina positivamente la figura del segretario generale che intanto assume, potenzialmente, la veste di categoria generale in tutti i ministeri in cui non sono istituiti dipartimenti ma solo direzioni generali. E’ previsto che operi alle dirette dipendenze del ministro assicurando il coordinamento dell’azione amministrativa, provvedendo all’istruttoria per l’elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza del Ministro, vigila sull’efficienza e sul rendimento degli uffici ministeriali riferendo, periodicamente al Ministro.

<sup>101</sup> G. TIZZONI, La presidenza del consiglio dei ministri: un ministero “sui generis”, in C. D’ORTA E F. GARELLA ( a cura di) Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati, cit, 389.

gli altri segretari generali dei ministeri e, di conseguenza, per fornire dati per un inquadramento in una categoria a sé stante quale potrebbe essere quella degli organi degli organi costituzionali<sup>102</sup>.

A, a ben guardare, infatti, anche i segretari generali dei ministeri rappresentano degli “snodi operativi” delle “cinghie di trasmissione” tra circuito politico e attività tipicamente amministrativa.

La differenziazione, se esiste, andrebbe ricercata non tanto nei collegamenti personali e fiduciari, pure importanti, ma soprattutto, si crede, scandagliando il contenuto delle funzioni così come vengono attribuite dalle disposizioni e, parallelamente, nel modo in cui trovano attuazione nella realtà operativa.

Infine, deve essere riportato un ulteriore elemento di riflessione legato alla configurazione della struttura che, nel corso degli anni, a partire dal 1961 e, ancor di più dal 1988, è divenuta sempre più ampia in dimensione e ambiti di intervento<sup>103</sup>.

Veniva cioè quasi infrangendosi quella regola che appariva emergere chiaramente in tutti i progetti di riforma e che consisteva nella netta differenziazione dalla struttura ministeriale da cui il segretariato doveva, in un certo senso, affrancarsi in una nuova prospettiva propria di un modello dinamico che avesse come obiettivo

---

<sup>102</sup> Nel senso esplicitato da N. OCCHIOCUPO, *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 352 s.

<sup>103</sup> S. CASSESE, *Lo “staff” del presidente del consiglio dei ministri*, in *Studi in onore di Lepolodo Elia*, Tomo I, Milano, 1999, 233 ss. Sottolinea l’A. “Per un secolo, fino al 1961, la Presidenza del Consiglio dei ministri non ha avuto neppure una propria sede, condividendo quella del Ministero dell’interno (. . .) I servizi del Presidente venivano assicurati dagli analoghi uffici del Ministero dell’interno. Anche il personale proveniva dal Ministero dell’interno (quello assegnato, come “staff”, al Presidente del consiglio dei ministri, fino al 1961, non ha superato le 50 unità. Nel 1961 la Presidenza del Consiglio dei ministri ha guadagnato una propria sede (. . .) ed ha cominciato a crescere di dimensioni: nel 1963 aveva circa 300 dipendenti e nel 1980 circa 800.(. . .) Una volta stabilizzatasi, questa organizzazione ha cominciato a crescere a dismisura diventando pletorica. Basti dire che dipendono dal Presidente del consiglio dei ministri (. . .) più di 4.000 persone e che alla Presidenza sono al lavoro circa 125 commissioni.” Nello stesso senso, A. PAJNO, *La presidenza del consiglio dei ministri*, in A. PAJNO E L. TORCHIA (a cura di) *La riforma del Governo*, cit., 48 ss.



non la gestione della funzione ma il suo coordinamento in vista dell'attuazione del programma politico dell'esecutivo.

Tant'è che, nell'ambito del processo di ottimizzazione e riorganizzazione generale dell'amministrazione pubblica attuato con le cc. dd. riforme Bassasini è stata attribuita al Governo una specifica delega per operare una razionalizzazione dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri al fine di rafforzare le funzioni di impulso e di coordinamento proprie del Presidente del Consiglio e per garantire alla Presidenza del Consiglio autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria.<sup>104</sup>

Nelle pagine seguenti verrà descritta, attraverso l'analisi esegetica delle regole contenute nella legge 400/1988 e nel d. lgs. 303/1999, nonché della normativa di secondo livello, la struttura ideale prevista dalle disposizioni cercando di porre in rilievo le funzioni praticamente assolte dall'organo in commento.

A tal proposito non sarà inutile una brevissima, preventiva riflessione sul concetto di funzione.

Si tratta di un concetto dai confini incerti e che spesso è stato utilizzato per dar conto di situazioni e fenomeni diversificati; ciò, evidentemente, non ha contribuito ad attribuire alla nozione un significato scientificamente univoco.

E' un rilievo ben noto alla dottrina che nelle trattazioni generali<sup>105</sup> dedicate all'argomento svolge sempre la premessa del contenuto polisenso della funzione per

---

<sup>104</sup> Artt. 11 e 12 l. 59/1997. D. lgs. 303/1999.

<sup>105</sup> N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione*, Milano, 1977; M. S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, vol. I, Milano, 1993, M. JORI, *Esiste una funzione promozionale del diritto?*, in *Dir. soc.*, 1977, 405 ss., F. BENVENUTI, *Funzione, teoria generale*, in *Enc. Giur*, Roma, 1989; G. MARONGIU, *Funzione, funzione amministrativa*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1989; F. MODUGNO, *Funzione* in *Enc. dir.*, XXV, Milano 1969, 301 ss.

dar conto, nello svolgimento delle argomentazioni, della trasformazione che la nozione in parola ha subito nel corso dei secoli.

Essa è fatta risalire ai compiti che lo Stato assumeva nella sua veste di soggetto politico vale a dire come organismo essenzialmente rivolto al soddisfacimento dei bisogni della collettività stanziata sul suo territorio<sup>106</sup> per poi essere attratta, grazie ai contributi forniti dagli studiosi tedeschi, nell'ambito dell'esercizio del potere sovrano.

Nella sua accezione più recente, la funzione viene intimamente ricollegata all'interesse pubblico che attraverso la funzione si persegue<sup>107</sup>.

La nozione, quindi, appare caratterizzata dalla globalità della rilevanza e della potestà che sono insite nel concetto e che l'accosta all'attività (anche nel senso propriamente amministrativo).

Funzione, è stato scritto, è attività rilevante come tale nella sua continuità e globalità e non soltanto nella sue singole manifestazioni e determinazioni<sup>108</sup>.

Ora, occorrerà rilevare come tale evoluzione appaia strettamente correlata ai cambiamenti della forma di stato e quindi ai mutamenti strutturali intervenuti nel rapporto tra autorità – libertà.

Tale dato suggerirebbe di porre l'accento non tanto sulla possibile poliedricità del contenuto della funzione quanto sul fatto che l'esercizio di un potere attraverso la funzione possa essere giustificato dall'interesse pubblico concretamente perseguito in vista del raggiungimento degli obiettivi costituzionali di parità formale, uguaglianza sostanziale ed equilibrato sviluppo delle comunità.

---

<sup>106</sup> GARELLI DELLA MOREA, Stato, in Dig. It., XXII, Torino, 1895, 1 ss.

<sup>107</sup> Nel senso indicato, in particolare, da M. S. GIANNINI, Diritto Amministrativo, Vol. I, cit., 7 segg.

<sup>108</sup> F. MODUGNO, Funzione in Enc. del dir. , cit., 302.

Tale osservazione proietta una nuova luce sulla stessa flessibilità del concetto in esame che andrà inevitabilmente riferito ad un testo costituzionale visto, ancora una volta, come “progetto aperto”<sup>109</sup> potenzialmente sensibile alle istanze della società in cambiamento e che preme con le sue sollecitazioni alle porte delle dichiarazioni convenzionali.

Tali istanze troveranno riferimenti nel contesto delle affermazioni formali qualora ritenute meritevoli di pervenire ad un riconoscimento positivo ed alla collegata identificazione degli strumenti di garanzia, secondo un quel condiviso sistema di valori che fonda lo stesso documento costituzionale.

---

<sup>109</sup> Nel senso indicato da A. D'ALOIA in Introduzione XVIII – XIX, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione, Profili evolutivi e dimensioni inedite*, cit.

2. *Il segretariato generale della presidenza del consiglio dei ministri nella normazione primaria. La disciplina delle attribuzioni assegnate alla competenza – flessibile – del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri secondo lo schema delineato dall’art. 19 della legge n. 400 del 1988 e del D. lgs. 30 luglio 1999, n. 303. Aspetti problematici legati all’apparente dualismo Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri.*

Al fine di descrivere l’insieme dei compiti che la legge attribuisce al Segretariato generale della Presidenza del Consiglio di ministri occorrerà prendere le mosse dall’art. 19 della legge n. 400 del 1988 che detta una disciplina piuttosto casistica per individuare le competenze attribuite al segretariato generale.

La disposizione andrà letta in un quadro d’insieme con il D. lgs. 30 luglio 1999, n. 303 che, come noto, in attuazione della delega contenuta nell’art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59<sup>110</sup> (norma che congiuntamente ad altre, in una prospettiva complessivamente riformatrice degli apparati statali, è comunemente conosciuta con l’aforisma “riforme Bassanini”) ha ulteriormente disciplinato l’ordinamento della Presidenza del Consiglio<sup>111</sup>.

Preliminarmente, occorrerà soffermarsi sulla stessa definizione contenuta nel primo comma dell’art. 19 L. 400/1988: il Segretariato generale è organo di supporto all’espletamento dei compiti del Presidente del Consiglio dei ministri.

---

<sup>110</sup> L’art. 11 in parola autorizzava il Governo ad emanare decreti delegati, tra l’altro, per “razionalizzare l’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo”.

<sup>111</sup> F. BATTINI, La Presidenza del Consiglio dei Ministri alla vigilia della riforma, in Riv. trim. dir. pubb., 1998, 215 s.

L'indicazione legislativa consente di dirimere le incertezze di carattere sistematico che avevano avvinto la struttura di supporto del primo ministro, nel senso di considerare il Segretariato generale come struttura al servizio del solo Presidente del Consiglio e non, come si riteneva, anche del Consiglio dei Ministri<sup>112</sup>.

Nello stesso tessuto normativo si specifica che l'attività di supporto al Consiglio è affidata ad altro organo, l'Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri che è posto alle "dirette dipendenze" del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio.<sup>113</sup>

Ora, emerge dalla lettura delle norme un apparente dualismo tra Segretariato generale della Presidenza del Consiglio e ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri, in punto di esercizio di attività ad "alto tasso di politicità".

Infatti, anticipando una considerazione che costituirà uno degli elementi di riflessione che sarà esposto in sede di conclusioni, sono proprio queste norme che sembrano porre specifici problemi circa la collocazione costituzionale ed istituzionale sia del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio sia dell'ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri. Infatti basterà porre mente al fatto che le attribuzioni normative, così come correlate alle funzioni costituzionali attribuite al Consiglio dei Ministri ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, disegnano, da un lato, genericamente, compiti di determinazione della politica generale e, dall'altro,

---

<sup>112</sup> A. PAJNO, La Presidenza del Consiglio dei Ministri, in A. PAJNO E L. TORCHIA (a cura di), La riforma del governo, cit., 55.

<sup>113</sup> L'art. 20 della legge n. 400 del 1988, al 2° c., specifica "L'ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri assicura la documentazione e l'assistenza necessarie per il Presidente ed i ministri in Consiglio; coadiuva il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, curando gli adempimenti preparatori dei lavori del Consiglio, nonché quelli di esecuzione delle deliberazioni del Consiglio stesso."

testualmente, assegnano attività di direzione della politica del Governo, politica che, come sopra esposto, è determinata nel collegio.

L'etimologia dei termini farebbe pensare che il Presidente del Consiglio svolga solo una attività esecutiva, sia pur dotata di un ampio margine di discrezionalità politica ed amministrativa. Il che darebbe argomenti all'opzione della configurazione giuridica strettamente "amministrativa" del Segretariato generale della Presidenza.

Questa impostazione appare corroborata da una recente dottrina che, proprio sul punto in questione, ha evidenziato come il complesso delle attribuzioni del Segretariato generale pare rispondere più ad una "descrizione" di competenze amministrative piuttosto che ad articolazioni di una funzione generale.<sup>114</sup>

Tuttavia, la questione merita un ulteriore approfondimento che può tentarsi mediante la costruzione di una architettura organizzativa fondata su una visione quasi iconografica delle attività.

Le disposizioni possono essere lette rielaborando, attraverso una possibile identificazione di "funzioni" (nel senso sopra descritto) quali fattori aggreganti, i compiti - apparentemente amministrativi - che il Segretariato generale svolge.

Seguendo questa idea potremmo individuare preliminarmente delle macroaree funzionali e distribuire all'interno di queste le competenze enunciate nella legge per poi passare alla struttura operativa basata sui dipartimenti e sugli uffici.

- o Attuazione e verifica del raggiungimento degli obiettivi posti dal programma del governo.

---

<sup>114</sup> A. PAJNO, La Presidenza del Consiglio dei Ministri, in A. PAJNO E L. TORCHIA (a cura di), La riforma del governo, cit., 55.

Nell'ambito di tale attività andranno collocate le attribuzioni relative alla predisposizione delle indicazioni di base per progettare e realizzare il programma di governo; assicurare il quadro informativo per stabilire il grado di attuazione dell'indirizzo governativo; svolgere le iniziative per predisporre gli atti materiali per esercitare il coordinamento delle iniziative legislative finalizzate all'attuazione della politica governativa; provvedere agli adempimenti necessari per l'assegnazione dei disegni di legge alle due camere vigilando affinché il loro esame si armonizzi con la graduale attuazione del programma del governo.

- Monitoraggio delle tendenze delle variabili economiche e degli andamenti della finanza pubblica.

Si tratta della raccolta a fini comparativi dei dati sull'andamento dell'economia nazionale, della finanza pubblica. E' da evidenziare, peraltro, il palese collegamento tra l'attività in argomento e la valutazione tecnica della coerenza e compatibilità dell'azione di governo con le grandezze macroeconomiche.

- Azioni dirette ad assicurare la "qualità della normazione", in senso generale .

Rientrano in tale settore le azioni dirette alla periodica ricognizione delle disposizioni legislative e regolamentari per assicurare il coordinamento generale della normazione ai fini, in ultima analisi, della stessa certezza del diritto<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> Sul punto, si veda il recente contributo di P. TORRETTA, Qualità della legge e informazione parlamentare : Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo, Napoli, 2007, 22 ss. In particolare, sulla questione della certezza del diritto, l'A. pone in rilievo come " La crescente complessità della società (. . .) non può non tradursi (. . .) in una altrettanto complessa articolazione della produzione normativa; ma tale fenomeno può giudicarsi "normale", o per lo meno "accettabile" solo fino al punto in cui i vari centri di regolazione siano tra loro coordinati e in grado di

Convenzionalmente, ritenendo prevalente l'aspetto della "qualità della legge", possono essere fatti rientrare nell'ambito di questa macroarea anche la cura degli adempimenti per l'intervento del governo nella predisposizione dei lavori parlamentari, per la rappresentazione delle priorità governative e per le incombenze legate alla presentazione degli emendamenti ai progetti di legge all'esame del parlamento; lo studio e l'elaborazione delle modifiche legislative per assicurare l'uguaglianza tra i sessi e gli adempimenti connessi all'applicazione della normativa comunitaria.

- Rapporti tra il Presidente del Consiglio dei ministri e la Presidenza del Consiglio dei ministri con gli altri organi costituzionali. Relazioni istituzionali.

Alla gestione dei rapporti tra organi costituzionali, il Segretariato attende attraverso lo svolgimento dei compiti di "cerimoniale" e la preparazione degli elementi di valutazione circa le questioni di rilievo costituzionale che attengono, in senso lato, la presidenza del consiglio.

Di particolare rilievo anche le attribuzioni relative all'esercizio del "sindacato ispettivo" con compiti di istruzione degli atti direttamente rivolti al Presidente del Consiglio ed al Governo.

---

dar luogo ad un insieme ordinato di regole giuridiche; oltre tale soglia, invece, l'abnorme quantità di normazione diviene insostenibile perché ne impedisce la conoscibilità. Essa pone infatti in pericolo uno dei connotati fondamentali dell'ordinamento giuridico, ovvero la sua natura di "sistema" nella quale risiede la condizione essenziale affinché sia garantita la conoscenza del diritto. La sistematicità delle fonti diviene, cioè, elemento indefettibile dell'ordinamento, se intesa come un valore – componente della certezza del diritto che contribuisce a dare assicurazione ed effettività a questo principio, grazie alla possibilità di ricondurre ogni nuova regola ad un sviluppo armonioso e chiaro del diritto, ovvero ad un ordine positivo. Inoltre, quando il proliferare della produzione giuridica risulta sovradimensionato (*e disarmonico*) produce l'effetto perverso e opposto di frenare lo sviluppo di una società, in ragione delle difficoltà applicative e dei costi ad esse connessi che si ripercuotono (. . .) sui cittadini."



Con formula residuale, poi, al Segretariato vengono assegnati tutti gli adempimenti necessarie per l'esercizio delle attribuzioni (evidentemente, sia di natura costituzionale sia di carattere amministrativo) del presidente del consiglio dei ministri, del consiglio dei ministri e dei ministri senza portafoglio.

o Relazioni intercorrenti tra il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri. .

Si fa riferimento esplicitamente all'indicazione contenuta nell'art. 95 Cost. in forza della quale il Presidente del Consiglio “ (. . . ) mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo (. . . )”.

A tal riguardo la legge assegna al Segretariato generale una parte attiva per assistere il Presidente del Consiglio per la risoluzione delle questioni interessanti la competenza di più ministeri e per assicurare all'azione amministrativa unità di indirizzo.

o Assistenza del Presidente del Consiglio dei ministri nei rapporti con le confessioni religiose, nei rapporti internazionali, rapporti con le Istituzioni comunitarie e nelle relazioni con gli organismi che attendono alla difesa nazionale e la protezione del cittadino.

Si tratta di un insieme di attività unificate nel segno della predisposizione di attività di studio, documentazione che sono finalizzate ad assistere il Presidente del Consiglio nelle relazioni internazionali, con le confessioni religiose e con gli organismi che assicurano la difesa nazionale.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Va, al riguardo, citata la recente legge 3 agosto 2007, n. 124 “Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto”. Per quanto interessa in questa sede appare significativo segnalare l'art. 4 che istituisce il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza.

- I rapporti Governo – regioni e province autonome. La cura degli affari del contenzioso.

E' compito del Segretariato generale curare gli adempimenti relativi ai rapporti con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, evidentemente non attratte nell'ambito del "sistema delle conferenze".

D'altra parte occorrerà osservare che, in relazione al crescente contenzioso che vede impegnato il Governo e le Regioni in numerosi conflitti innanzi la Corte Costituzionale chiamata a tracciare i confini materiali delle autonomie, andrebbe collocata nell'ambito di questa area, quantomeno in termini di prevalenza, anche la cura degli affari legali e del contenzioso ed i rapporti con l'Avvocatura dello Stato.

- I rapporti con gli organi di informazione.

Il Segretariato mantiene i rapporti con gli organi di informazione assolvendo ad una funzione strategica e che concerne la comunicazione delle attività svolte dal Presidente e dalla Presidenza del consiglio.

- Le funzioni "tipicamente" amministrative.

Accanto alle funzioni sopra indicate e che possono essere assunte nell'ambito delle attribuzioni palesemente ad alto contenuto politico che il Segretariato assolve, la legge gli attribuisce una serie di competenze specificamente amministrative.

---

Il compito del Dipartimento è quello di coordinare l'intera attività di informazione per la sicurezza nazionale. Peraltro il Capo del citato Dipartimento risponde direttamente al Presidente del Consiglio. Apparentemente, pertanto, le attribuzioni dell'art. 19 della legge 400/1988 resterebbero superate dalla nuova norma eliminando (o quantomeno attenuando) di fatto, dal novero delle competenze del segretariato generale i compiti connessi alla "difesa nazionale".

Oltre alla gestione amministrativa del Consiglio di Stato, dei Tribunali Amministrativi regionali, della Corte dei Conti e dell'Avvocatura dello Stato, cura le attività preliminari alle deliberazioni del comitato per le liquidazioni delle pensioni privilegiate ordinarie.

Il Segretariato, infine, si occupa della gestione del personale, del coordinamento dei servizi amministrativi interni e degli immobili in uso alla Presidenza.

3. *Il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri nella normativa di “secondo livello”. Il Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002. Osservazioni preliminari sulla conformazione del Segretariato generale allo scopo di individuare possibili indicatori della “politicalità” delle competenze proprie del Segretariato generale.*

L'esame del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri deve proseguire affrontando l'esegesi delle disposizioni descrittive della struttura organizzativa.

Esaminando l'organigramma è indispensabile segnalare che il tema della dimensione organizzativa della Presidenza del Consiglio - nel cui ambito si situa il Segretariato generale - è particolarmente mobile perchè, come dimostrato dal recente provvedimento di riorganizzazione dei ministeri<sup>117</sup>, è suscettibile di rilevanti modificazioni che incidono sul numero e sulla configurazione dei dipartimenti e degli uffici e, conseguentemente, sugli spostamenti di attribuzioni tra l'area più “politica,” rappresentata dai ministri senza portafoglio e dai sottosegretari di Stato, e la parte esteriormente più amministrativa facente capo al Segretario generale.

Questa premessa intende altresì dare atto dell'importanza sistematica che viene attribuita all'indicazione generale delle funzioni di cui al paragrafo precedente a cui la struttura accede.

I caratteri della dimensione organizzativa, quindi, non vanno sopravvalutati ma letti ed apprezzati soprattutto per il significato intrinseco che possono offrire

---

<sup>117</sup> D. L. 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, nella Legge 17 luglio 2006, n. 233.

all'interprete per fornire ulteriori elementi conoscitivi per contribuire ad intuire la natura del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio.

Peraltro, si vedrà, già dalle prime battute di questa parte, che dalla lettura del principale provvedimento organizzativo a carattere strutturale (il D. P. C. M. 23 luglio 2002, d'ora in poi, semplicemente, decreto) si possono riscontrare argomenti assai utili ai fini dell'inquadramento giuridico del Segretariato generale; segnali, peraltro, il più delle volte apparentemente incongruenti palesando, ora, una funzione eminentemente politica dell'organo, altre volte facendo pendere la bilancia verso la natura esclusivamente tecnico amministrativa del Segretariato generale.

L'intelaiatura generale è costituita dai dipartimenti, composti da uffici, cui sono affidate "funzioni" omogenee<sup>118</sup>. Alcuni uffici sono collocati all'esterno dei dipartimenti ed hanno specifica autonomia. Entrambi sono retti da dirigenti generali. I servizi sono le unità elementari affidati a dirigenti "di primo livello"<sup>119</sup>. All'interno di ogni dipartimento, il decreto stabilisce il numero massimo di uffici e di servizi istituibili.

Seguendo la tradizione<sup>120</sup>, la legge attribuisce una ampia facoltà al Presidente del Consiglio dei ministri di determinare il proprio staff e di disporre, secondo il proprio ideale modello, l'articolazione della struttura di supporto.

La configurazione teorica del Segretariato è definita in negativo, facendo parte della struttura tutte le articolazioni interne della Presidenza che non sono attribuite alla responsabilità di ministri (senza portafoglio) e di sottosegretari.

---

<sup>118</sup> Art. 21 della legge 400/1988, poi abrogato dall'art. 12, 4 c°, lett. c) del d. lgs 303/1999.

<sup>119</sup> Art. 1 D.lgs. 303/1999.

<sup>120</sup> F. SEPE, La struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/1999, 390.

E' da rilevare, e da qui emergono le prime riflessioni circa le problematiche collegate alla sostanza giuridica dell'organo in parola, che la suddivisione della competenza tra i ministri senza portafoglio e i sottosegretari alla Presidenza da un lato, ed il Segretario generale dall'altro, che sembrerebbe disvelare una precisa valenza politica a favore dei dipartimenti diretti dagli organi politici che viene contraddetta dal ritorno all'unicità di governo strategico dell'intera struttura posta in capo al Segretario generale che predispone il progetto di bilancio annuale e pluriennale di previsione ed il conto consuntivo dell'intera Presidenza. Tali documenti saranno sottoposti all'approvazione del Presidente del Consiglio che, sul progetto di bilancio, acquisirà il parere dei Ministri e dei Sottosegretari da lui delegati<sup>121</sup>.

Un ulteriore elemento che militerebbe a favore della natura tendenzialmente amministrativa del Segretariato sembra rilevarsi anche dall'indicazione contenuta nello stesso tessuto normativo in commento dal riferimento espresso agli artt. 4 e 14 del d. lgs 30 marzo 2001, n. 165<sup>122</sup> che attiene alla netta distinzione tra compiti propri dell'autorità politica e attribuzioni dirigenziali.

---

<sup>121</sup> Sul punto, pare significativo ricordare che l'art. 7 del D.P.C.M. 23 luglio 2002 stabilisce "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."

<sup>122</sup> D. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche". Si tenga presente che ai fini dell'applicazione del provvedimento in questione, " Per amministrazione pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato (. . .)" il che sembrerebbe ulteriormente far pensare che il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri possa essere considerato una semplice articolazione amministrativa dell'apparato pubblico statale privo di addentellati d'ordine politico costituzionale. In realtà, la norma in questione va letta più che in chiave definitoria, in relazione alle esigenze derivanti dal monitoraggio e controllo della finanza pubblica nel cui contesto andrebbe anche individuato uno dei motivi di fondo che hanno spinto il legislatore a distinguere tra l'indirizzo politico e l'attività gestionale, la prima affidata all'organo tipicamente politico, per l'appunto, e la seconda, affidata secondo i criteri di buon andamento ed imparzialità alla pubblica amministrazione, in senso lato.

Viene a tal riguardo esplicitato che “Per le strutture del Segretariato, il segretario generale impartisce le direttive generali per l'azione amministrativa (. . .) e determina gli obiettivi gestionali tenendo conto delle caratteristiche peculiari dell'attività da svolgere, nonché, per le strutture generali individuate come uffici di diretta collaborazione, del carattere fiduciario del rapporto intrattenuto con il presidente”<sup>123</sup>.

Un elemento invece di segno opposto che farebbe militare per la natura latamente “politica” del Segretariato generale sembra potersi rilevare dall'ultimo comma della norma in commento<sup>124</sup> dove è disciplinato il percorso inverso a quello iniziale, vale a dire di consolidamento nell'alveo amministrativo gestionale di quei dipartimenti precedentemente sottratti alla direzione del Segretario e “consegnati” al Ministro senza portafoglio o al Sottosegretario per l'esercizio delle sue incombenze. Una volta che la struttura ritorna sotto l'influenza del Segretario generale questi può sostituire il dirigente preposto dal Ministro senza portafoglio o dal Sottosegretario con uno di sua fiducia rimarcando così, proprio attraverso l'istituto della fiducia, un contenuto tendenzialmente politico dell'azione del Segretario generale.

Specularmente, la potestà di regolamentare l'assetto interno delle singole strutture e la nomina dei dirigenti vengono ripartite tra il Segretario generale ed i Ministri (senza portafoglio) ed i Sottosegretari, a seconda se le strutture siano affidate all'uno o agli altri<sup>125</sup>. Ulteriore segnale di equiparazione, almeno sotto il profilo gestionale che, in realtà, questa volta non pare contraddetto, è dato dalla norma<sup>126</sup> che

---

<sup>123</sup> Art. 3, D.P.C.M. 30 luglio 2002.

<sup>124</sup> Art. 3, co. 6, Decreto 2002, cit.

<sup>125</sup> Artt. 4 e 5, decreto 2002, cit.

<sup>126</sup> Art. 4, co 2°, decreto 2002, cit.

prevede, in caso di creazione di strutture di coordinamento interdipartimentali, l'assenso delle autorità politiche ove si tratti di uffici posti sotto la loro responsabilità. In questo caso infatti più che rimarcare la diversità di posizione politica, sembra che la giustificazione di tale assenso vada ricercata nella necessità di garantire la correttezza istituzionale.



4. . . . (segue). *La descrizione della struttura organizzativa secondo il D.P. C. M. del 23 luglio 2002. I dipartimenti e gli uffici autonomi di livello dirigenziale.*

Premesse le osservazioni formulate nelle pagine che precedono, si descriveranno, di seguito, i dipartimenti e gli uffici autonomi che possono far parte del Segretariato generale tenendo conto anche di quelle strutture che, tradizionalmente oramai, sono affidate alla guida di ministri senza portafoglio quasi a voler manifestare il maggior livello di politicità assunto da alcune strutture che sembrano attratte in un ambito di più ampia portata e che postula il coinvolgimento dell'azione del governo nella sua dimensione collegiale.

A) LA STRUTTURA DIPARTIMENTALE.

A 1.) I DIPARTIMENTI AFFIDATI – TENUTO CONTO DELLA PRASSI CONSOLIDATA – ALLA RESPONSABILITÀ DI MINISTRI SENZA PORTAFOGLIO O A SOTTOSEGRETARI ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI.

○ Dipartimento per i rapporti con il Parlamento.

Il dipartimento per i rapporti con il Parlamento, e' la struttura dedicata alla cura dei rapporti tra Governo ed il Parlamento.

La sua azione consiste nel predisporre e coordinare tutta l'attività relazionale intercorrente tra l'Esecutivo e le Camere, sia per quanto riguarda l'attività legislativa

sia per ciò che concerne il “sindacato ispettivo”, sia per le designazione di persone di nomina governativa per le quali è richiesto l’espressione di parere parlamentare.

○ Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie.

Il dipartimento coadiuva il Governo nelle incombenze derivanti dalla partecipazione dell’Italia all’Unione Europea sia in punto di adeguamento della normazione interna rispetto alle disposizioni comunitarie, che con riferimento alla vigilanza dell’applicazione della normativa comunitaria avvalendosi di un apposito nucleo del Corpo della Guardia di Finanza specializzato nella repressione delle cc. dd. frodi comunitarie.

Le sue attribuzioni, in realtà, richiedono uno stretto coordinamento con il Ministero degli Affari Esteri che, come noto, rappresenta il nostro Paese, in alcune occasioni, in sede comunitaria.

○ Dipartimento per gli affari regionali.

E’ la a struttura dedicata ai rapporti con il sistema delle autonomie che sovrintende, anche in collaborazione con gli uffici di segreteria del “sistema delle conferenze”, allo svolgimento delle competenze del Governo sia per garantire, secondo il dettato della Costituzione, l’equilibrato svolgimento dei rapporti istituzionali, sia per assicurare, attraverso gli strumenti di monitoraggio e di verifica, il valore dell’unicità ed indivisibilità della Repubblica. Un richiamo speciale deve essere riservato alle attribuzioni direttamente svolte alle dipendenze del ministro per gli affari regionali in tema di federalismo amministrativo ed a quelle volte ad attuare degli statuti, alla tutela

delle minoranze linguistiche e per i problemi delle zone di confine, alla promozione ed al coordinamento per la salvaguardia e lo sviluppo delle zone montane.

- Dipartimento della funzione pubblica.

Si tratta di un dipartimento strategico per l'ideazione e la realizzazione delle politiche del personale pubblico e che ha l'obiettivo di individuare le linee generali in materia di organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni (analisi della necessità dei fabbisogni di personale, definizione dell'inquadramento giuridico e del trattamento economico, cura delle relazioni sindacali direttamente per il personale soggetto a regime di diritto pubblico o indirettamente, tramite l'A.R.A.N. (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni), razionalizzazione dell'organizzazione anche tenendo conto dei risultati del servizio ispettivo).

Il Dipartimento della funzione pubblica, altresì, ha la missione di progettare e sperimentare nuovi modelli di organizzazione proiettati verso l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle procedure e dei sistemi di governo del personale.

Alle dirette dipendenze del Ministro per la funzione pubblica, opera l'ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.

- Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie.

Il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie si pone come struttura a vocazione trasversale per l'attuazione della c. d. società dell'informazione, votata all'innovazione

continua e all'e-gouvernement quale fattore di nuova e migliore definizione delle relazioni cittadini – imprese – pubblica amministrazione.

In vista di tale obiettivo, al Dipartimento sono affidate rilevanti funzioni di carattere pianificatorio per realizzare la modernizzazione del Paese attraverso la accelerazione della diffusione delle tecnologie informatiche, la ricerca di modelli di sviluppo che puntino al rinnovamento dei sistemi informativi e che consentano la realizzazione e l'incremento di tecniche in grado di fornire servizi ai cittadini ed alle imprese in tempo reale e con il minimo dispendio di risorse.

E' pertanto evidente come le azioni condotte dal Dipartimento si intersecano e si legano con tutti i settori di intervento governativo alla luce della manifesta potenzialità espansiva ed allo stesso tempo uniformante delle tecnologie che devono essere intese anche in chiave di realizzazione di economie di scala e quindi di migliore allocazione delle risorse pubbliche.

o Dipartimento per le pari opportunità.

La tematica delle azioni positive per la piena uguaglianza tra le persone è al centro dell'attività del dipartimento in commento che ha come obiettivo la prevenzione e la rimozione di tutte le discriminazioni.

Presso il Dipartimento opera la segreteria tecnica della Commissione per le adozioni internazionali<sup>127</sup>, l'Ufficio per la promozione delle parità di trattamento e la rimozione

---

<sup>127</sup> V. il Decreto del Presidente della Repubblica 1 dicembre 1999, n. 492.

delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica<sup>128</sup>, oltre che la segreteria della commissione per le pari opportunità.

Il segnale, quindi, è quello di un approccio globale di contrasto alla ed alle disuguaglianze quale immediata espressione di insufficiente partecipazione alla vita comunitaria.

Il Dipartimento supporta l'azione di governo in questa delicata materia attraverso il monitoraggio, la verifica delle situazioni potenzialmente a rischio, il confronto con gli organismi comunitari (compreso l'utilizzo dei fondi comunitari) ed esteri che operano nelle stesse materie.

Un tema che inevitabilmente evoca una prospettiva di ampio respiro, tipicamente ed immediatamente attuativa di uno dei principi supremi della Carta Costituzionale e che costruito all'origine, forse, pensando alla discriminazione per sessi trova oggi un notevole ampliamento delle sue proiezioni applicative soprattutto se facciamo riferimento alle necessità, avvertite oramai come una esigenza imprescindibile, di mitigare ed annullare tutte le marginalità e garantire, per questa via, una piena coesione sociale che ritrovi le proprie radici nella solidarietà e nelle garanzie di sicurezza del vivere quotidiano.

o Dipartimento per le riforme istituzionali..

Come noto, il tema delle riforme costituzionali, da almeno due decenni, è al centro del dibattito scientifico e politico.

---

<sup>128</sup> V. l'art. 29 della legge 1° marzo 2002, n. 39

L'istituzione di un apposito dipartimento che curi direttamente la materia all'interno della struttura di supporto del Presidente del Consiglio è una indicazione evidente della cifra politica che tema ha assunto tanto da destinare un segmento dell'organizzazione presidenziale nello studio, confronto ed elaborazione delle riforme.

o Dipartimento per gli italiani nel mondo<sup>129</sup>.

Il Dipartimento assume i compiti di promozione culturale e del mantenimento del legame con l'Italia delle comunità italiane stanziato all'estero, del coordinamento delle azioni statali e regionali a favore delle stesse comunità italiane, della valorizzazione della posizione degli imprenditori italiani all'estero.

o Dipartimento per il programma di Governo.

Il Dipartimento per il programma di Governo è definita come “(. . .)struttura di supporto tecnico-amministrativo del Presidente del Consiglio dei Ministri per lo svolgimento delle funzioni di monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo e delle politiche settoriali”.

Prima di annotare le attribuzioni del Dipartimento in argomento, converrà porre in rilievo la parte della definizione riportata che assegna espressamente ad un organo tecnico amministrativo funzioni tipicamente politiche che attengono al ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri.

---

<sup>129</sup> Le competenze del citato Dipartimento sono confluite nel Ministero degli Affari Esteri, ai sensi dell'art. 1, co 20, del D. L. 18 maggio 2006 n. 181, conv., con mod., nella Legge 17 luglio 2006, n. 233.

Infatti, la norma affida al Dipartimento azioni di stretta verifica dell'attuazione del programma di governo e, di conseguenza, lo dota di strumenti per “(. . .) l'analisi delle direttive ministeriali in attuazione degli indirizzi politico-amministrativi delineati dal programma di Governo; l'impulso e il coordinamento delle attività necessarie per l'attuazione e l'aggiornamento del programma e il conseguimento degli obiettivi stabiliti; (. . .) il monitoraggio e la verifica, sia in via legislativa che amministrativa, dell'attuazione del programma e delle politiche settoriali nonché del conseguimento degli obiettivi economico-finanziari programmati; la segnalazione dei ritardi, delle difficoltà o degli scostamenti (rispetto al programma) eventualmente rilevati; (. . .) il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.”

○ Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

Il dipartimento per l'informazione e l'editoria trova la propria fonte di regolazione, in primo luogo, nell'art. 26 della legge 400/1988.

E' la struttura che assiste il Presidente del consiglio dei ministri nella definizione e attuazione delle politiche relative all'editoria, alla comunicazione istituzionale, alla documentazione istituzionale, alla cura delle competenze relative alla stampa.

○ Dipartimento nazionale per le politiche antidroga<sup>130</sup>.

---

<sup>130</sup> L'art. 1, co 6, del D. L. 181/2006, conv. con mod, nella L. 233/2006 ha disposto la soppressione del Dipartimento e il consolidamento delle competenze nell'ambito del neo istituito Ministero della Solidarietà sociale. Si riporta, per esigenze di chiarezza e per dar conto della complessità della vicenda sottostante a quella che ha dato luogo al ridisegno organizzativo, vicenda che sembra legata a doppio filo con le esigenze di riequilibrio politico tra le forze partitiche facenti parte dell'attuale coalizione di governo, parte della disposizione in argomento. “E' istituito il Ministero della solidarietà sociale. A

La necessità di affrontare in modo sistematico e coordinato il contrasto del fenomeno delle tossicodipendenze ha indotto alla costituzione di un apposito dipartimento con l'obiettivo di realizzare molteplici azioni sia di carattere preventivo, ma anche finalizzate al recupero ed al reinserimento delle persone tossicodipendenti.

Nell'ambito del Dipartimento è istituito l'Osservatorio italiano sulle droghe e sulle tossicodipendenze con il compito di realizzare il supporto scientifico, informativo e documentale sul consumo, lo spaccio ed il traffico di sostanze stupefacenti e sostanze psicotrope.

---

detto Ministero sono trasferiti, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale: le funzioni attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 46, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, in materia di politiche sociali e di assistenza, fatto salvo quanto disposto dal comma 19 del presente articolo; i compiti di vigilanza dei flussi di entrata dei lavoratori esteri non comunitari, di cui alla lettera d) del comma 1 dell'articolo 46 del citato decreto legislativo n. 300 del 1999, e neo comunitari, nonché i compiti di coordinamento delle politiche per l'integrazione degli stranieri immigrati. Restano ferme le attribuzioni del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in materia di politiche previdenziali. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 10 del presente articolo, sono individuate le forme di esercizio coordinato delle funzioni aventi natura assistenziale o previdenziale, nonché delle funzioni di indirizzo e vigilanza sugli enti di settore; possono essere, altresì, individuate forme di avvalimento per l'esercizio delle rispettive funzioni. Sono altresì trasferiti al Ministero della solidarietà sociale, con le inerenti risorse finanziarie e con l'Osservatorio per il disagio giovanile legato alle tossicodipendenze di cui al comma 556 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, i compiti in materia di politiche antidroga attribuiti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'articolo 6-bis del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e' abrogato. Il personale in servizio presso il soppresso dipartimento nazionale per le politiche antidroga e' assegnato alle altre strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri, fatto comunque salvo quanto previsto dall'art. 12, comma 1, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni. Sono, infine, trasferite al Ministero della solidarietà sociale le funzioni in materia di Servizio civile nazionale di cui alla legge 8 luglio 1998, n. 230, alla legge 6 marzo 2001, n. 64, e al decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77, per l'esercizio delle quali il Ministero si avvale delle relative risorse finanziarie umane e strumentali. Il Ministro esercita, congiuntamente con il Presidente del Consiglio dei Ministri, le funzioni di indirizzo e vigilanza sull'Agenzia nazionale italiana del programma comunitario gioventù. “



○ Dipartimento per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive.

Afferisce al Ministero per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive, istituito per la prima volta dal Governo Prodi nel maggio del 2006<sup>131</sup>. Al dipartimento competono l'esercizio delle funzioni di competenza statale in materia di sport e le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche giovanili<sup>132</sup>.” “le funzioni di indirizzo e coordinamento di tutte le iniziative, anche normative, nelle materie concernenti le politiche giovanili e le attività sportive”

○ Dipartimento per le politiche della famiglia.

Anch'esso di recente istituzione<sup>133</sup>, il dipartimento è la struttura di supporto per il coordinamento delle politiche di sostegno della famiglia, di interventi di sostegno e di tutela della genitorialità e della natalità anche in una prospettiva generazionale.

---

<sup>131</sup> D. L. 181/2006, conv. con mod, nella L. 233/2006, cit.

<sup>132</sup> D. P. C. M. del 15 giugno 2006. Si tratta di una “struttura di missione” la cui definizione ci è data dall’ art. 7, co. 4°, del d. lgs. 303/1999 che stabilisce “Per lo svolgimento di particolari compiti, per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi, il Presidente istituisce, con proprio decreto, apposite strutture di missione, la cui durata temporanea è specificata nell’atto istitutivo.” La struttura di missione è, forse, l’espressione più significativa dell’autonomia organizzativa attribuita al Presidente del Consiglio dei ministri che può individuare quali uffici rientrano tra quelli di diretta collaborazione propria, dei ministri senza portafoglio e dei sottosegretari rilevando, peraltro, per il tema che ci riguarda, come il Segretario generale sia responsabile non solo del funzionamento del Segretariato generale ma della gestione complessiva delle risorse umane e strumentali della Presidenza. Per completezza, ritenendo la specifica trattazione di queste strutture tutto sommato aliena dal complesso dell’organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, nel senso di ritenere prevalente e qualificante (e, quindi, escludente) lo strettissimo rapporto fiduciario e collaborativo che lega questi uffici e le persone che ne fanno parte con il Presidente del Consiglio, si evidenzia che, attualmente, costituiscono uffici di missione, l’Unità per la comunicazione del Governo e l’Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione. Costituiscono uffici di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio l’Ufficio del Presidente, l’Ufficio stampa e del portavoce, l’Ufficio del Consigliere diplomatico, e l’Ufficio del Consigliere militare.

<sup>133</sup> D.P.C. M. 4 agosto 2006, Istituzione della struttura di missione denominata "Dipartimento per le politiche della famiglia".

○ Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo

Il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo è stato istituito dall'art. 1, comma 19 bis, del decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233 e successive modificazioni. Svolge compiti di valorizzazione del sistema turistico nazionale attraverso iniziative promozionali e di incentivazione dell'offerta turistica. “Nell'ambito del Dipartimento ha sede l'Osservatorio Nazionale del Turismo per lo svolgimento dei compiti previsti nell'art. 9, comma 1, del D.P.R. 6.04.2006 n. 207, relativi allo studio, analisi e monitoraggio delle dinamiche economico-sociali connesse al turismo.”

○ Dipartimento delle informazioni per la sicurezza.

Si tratta della nuova struttura istituita dalla legge 124/2007<sup>134</sup> e che dovrà assicurare il coordinamento delle attività informativa e di sicurezza. Il dipartimento sovrintenderà alle agenzie (interna ed esterna) della sicurezza (AISE e AISI), elaborerà le analisi strategiche e prospetterà le “ (. . . ) proprie valutazioni e previsioni sulla scorta dei contributi analitici (. . . )” delle agenzie e delle forze di polizia.

Ai sensi dell'art. 3 della legge, il complesso sistema delle informazioni per la sicurezza fa capo direttamente al Presidente del Consiglio dei ministri o ad un ministro senza portafoglio o ad un sottosegretario di Stato.

---

<sup>134</sup> Come sopra evidenziato, si tratta della nuova disciplina organica del sistema dell'informazione per la sicurezza destinato a completarsi solo con le disposizioni regolamentari entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

A 2.) I DIPARTIMENTI POSTI SOTTO LA DIREZIONE DEL SEGRETARIO GENERALE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI.

o Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

Tra tutti i dipartimenti che compongono, in via organica, il Segretariato generale, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi è quello che assume il maggior rilievo, tenuto conto delle numerose attività svolte, della sua vocazione di organismo di consulenza giuridica di carattere generale e del rapporto collaborativo che intesse con il Presidente del Consiglio, il sottosegretario alla presidenza ed il segretario generale.

Il Dipartimento cura, in particolare, “(. . .) la qualità dei testi normativi (. . .) 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; (. . .) verifica la sussistenza dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza<sup>135</sup>; (. . .) cura (. . .) che le iniziative legislative (. . .) indichino il quadro normativo nazionale e comunitario di riferimento, gli eventuali precedenti della Corte costituzionale, gli obiettivi perseguiti e la congruità dei mezzi previsti, gli oneri che le nuove disposizioni impongono ai cittadini, alle pubbliche amministrazioni e alle imprese; (. . .) esprime pareri giuridici e sovrintende al contenzioso curato dalla presidenza; cura l'istruttoria delle questioni di costituzionalità e i relativi rapporti con

---

<sup>135</sup> In una prospettiva del tutto coerente si colloca il saggio di P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare : Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, cit., 35 dove l'A. evidenzia che “L'apprezzabilità del prodotto legislativo non è solamente frutto della correttezza formale ovvero *(dell'uso appropriato)* delle tecniche stilistiche (. . .) *(ma attiene ad un altro profilo e precisamente* (. . .) *l'altra faccia della pregevolezza normativa (si misura) (. . .) con riferimento alla bontà del provvedimento in termini di applicabilità, efficacia ed efficienza del contenuto (. . .).”*

gli uffici della Corte costituzionale e dell'Avvocatura dello Stato; (. . .) assicura, (. . .) l'esame preliminare della situazione normativa ed economica interna e la valutazione delle conseguenze dell'introduzione delle norme comunitarie sull'assetto interno. “

- Dipartimento per il coordinamento amministrativo.

Al dipartimento è affidata la realizzazione amministrativa del programma di governo in chiave di attuazione del coordinamento amministrativo.

Ora, le attività legate al coordinamento amministrativo appaiono speculari all'attribuzione della responsabilità di direzione politica affidata dalla Costituzione al Presidente del Consiglio dei ministri.

In realtà è proprio al raggio d'azione di questo dipartimento che andranno riservate le maggiori attenzioni soprattutto perché sembra questo il “principale strumento” di cui il Presidente del Consiglio si può avvalere per attuare la politica governativa<sup>136</sup>.

- Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (già Dipartimento degli affari economici).

La struttura si occupa dell'insieme delle analisi economiche e finanziarie, specie con riferimento alla finanza pubblica ed al mercato del lavoro nella prospettiva della

---

<sup>136</sup> G. P. CIRILLO, Il potere di coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi), 9. Per il tema oggetto dell'interesse di questo lavoro, vale a dire l'indicazione della natura giuridica del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, occorrerà rilevare come l'A. pone in evidenza “(. . .) il finissimo rapporto tra il potere politico e quello strettamente amministrativo.” Evidenziando, peraltro, un profilo di problematicità nella stessa indicazione degli strumenti specificamente a disposizione del Presidente del Consiglio per esercitare il potere di coordinamento amministrativo a fronte, invece, della (apparente) esaustiva descrizione di quelli dedicati alla composizione dei conflitti “politici” con i ministri (e fondamentalmente dati dal confronto e dalle sintesi delle posizioni in Consiglio dei Ministri).

ricerca degli equilibri economici generale e di piena occupazione. In tale ottica il dipartimento si occupa della “concertazione tra le parti sociali” e degli interventi di sostegno per le crisi aziendali. Nell’ambito del dipartimento operano il Nucleo di consulenza per l’attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, la segreteria tecnica della cabina di regia nazionale e l’Unità tecnica finanza di progetto.

- Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali.

Si tratta di un dipartimento la cui attività va letta in parallelo con quello per gli affari economici. Si occupa, in particolare, più direttamente delle dinamiche lavoristiche, dell’occupazione e delle questioni concernenti l’attuazione della “politica dei redditi”, specie con riferimento agli andamenti settoriali e locali.

- Dipartimento del cerimoniale di Stato.

Il cerimoniale è quella attività che cura tutte le attività ufficiali del Presidente del Consiglio.

Sovrintende alla concessione di adesioni, patronati e i patrocini governativi, cura l’istruttoria relativa alle onorificenze e all’araldica.

- Dipartimento per la protezione civile.

Il Dipartimento della protezione civile opera, fondamentale, secondo le prescrizioni della legge 24 febbraio 1992, n. 225<sup>137</sup> che, corredata dalle modificazioni ed integrazioni intervenute nel contesto delle riforme cc.dd. Bassanini di trasferimento delle competenze amministrative alle regioni ed enti locali a Costituzione invariata, costituisce, a tutt'oggi, l'architrave del complesso sistema di protezione civile.

E' una struttura articolata ed eterogenea per attribuzioni e professionalità che sovrintende alle attività di tutte le amministrazioni sia centrali, sia periferiche, regionali, provinciali, comunali e di ogni organizzazione pubblica o privata finalizzate alla previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio, al soccorso delle popolazioni colpite da eventi calamitosi ed ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare l'emergenza.

Di particolare rilievo l'art. 2 di tale legge<sup>138</sup> che costituisce il presupposto legittimante dell'intervento del sistema di protezione civile che, al verificarsi dell'emergenza<sup>139</sup>,

---

<sup>137</sup> Istituzione del sistema nazionale di protezione civile che, nonostante le innovazioni, resta ancor oggi il testo base che disciplina il complesso meccanismo della protezione civile.

<sup>138</sup> L'art. 2 della legge in commento detta la disciplina di intervento in ragione delle "Tipologia degli eventi ed ambiti di competenze.

1. Ai fini dell'attività di protezione civile gli eventi si distinguono in:

a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;  
b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria;  
c) calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari."

<sup>139</sup> Art. 5 della legge 225/1992 dispone "Stato di emergenza e potere di ordinanza"<sup>1</sup>. Al verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. Con le medesime modalità si procede alla eventuale revoca dello stato di emergenza al venir meno dei relativi presupposti. 2. Per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione di cui al comma 1, si provvede, nel quadro di quanto previsto dagli articoli 12, 13, 14, 15 e 16, anche a mezzo

secondo uno schema che contempla diverse tipologie di eventi collegati classificati in una scala di gravità, che contempla un duplice parametro relativo all'estensione territoriale ed alla entità dell'emergenza, prevede una risposta puntuale e flessibile del sistema locale, provinciale o nazionale.

o Dipartimento per le risorse umane ed i servizi informatici.

Il Dipartimento per le risorse umane ed i servizi informatici è la struttura tipicamente gestionale e si occupa del reclutamento e della formazione del personale e dell'acquisizione dei beni e servizi informatici, della telecomunicazione e della realizzazione di modelli di gestione informatica della procedure della Presidenza del consiglio. Verifica le rilevazioni dei dati statistici di competenza della Presidenza che confluiranno al sistema statistico nazionale.

B) LA STRUTTURA DEGLI UFFICI AUTONOMI DI LIVELLO DIRIGENZIALE.

o Ufficio del Segretario generale.

---

di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.3. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, può emanare altresì ordinanze finalizzate ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose. Le predette ordinanze sono comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri, qualora non siano di diretta sua emanazione.4. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, per l'attuazione degli interventi di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo, può avvalersi di commissari delegati. Il relativo provvedimento di delega deve indicare il contenuto della delega dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio.5. Le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate.6. Le ordinanze emanate ai sensi del presente articolo sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, nonché trasmesse ai sindaci interessati affinché vengano pubblicate ai sensi dell'articolo 47, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142.”

L'ufficio del segretario generale rappresenta di cuore del sistema organizzativo facente capo al Segretariato generale.

Si occupa del coordinamento delle strutture dipartimentali. Opera “(. . .) nell'area funzionale della progettazione delle politiche generali e delle decisioni di indirizzo politico-amministrativo generale”, predisponendo gli elementi conoscitivi e documentali nonché le ricerche e le analisi giuridiche ed amministrative necessari per l'adozione degli atti di indirizzo e per le relazioni con le autorità amministrative indipendenti, con il sistema delle autonomie e con le altre amministrazioni ed enti, rivelando quindi, una specifica attitudine “politica” volta al raggiungimento degli obiettivi programmatici previsti dal Governo.

Tale attitudine appare confermata dalle competenze svolte nell'ambito dell'ufficio studi e rapporti istituzionali – istituito nell'ambito dell'Ufficio del Segretario generale - che coadiuva il “(. ..) Segretario generale in materia di rapporti tra Governo e confessioni religiose, di rapporti con le istituzioni internazionali e comunitarie in raccordo con le altre strutture della presidenza, nonché nello svolgimento delle funzioni di coordinamento e raccordo organizzativo delle attività di organismi e commissioni facenti capo al Segretariato generale, in materie di particolare impatto strategico anche sotto il profilo etico e umanitario.”

- o Ufficio di bilancio e ragioneria.

All'ufficio bilancio e ragioneria sono affidate le competenze di natura finanziaria e contabile, di predisposizione del bilancio preventivo ed il conto finanziario della gestione.



L'ufficio cura i rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze e con la Corte dei conti, “ (. ..) relativamente ai provvedimenti di competenza soggetti al controllo”.

Di particolare rilievo il richiamo alle norme di cui al D. lgs. 286/1999 in relazione ai compiti di accertamento interno della regolarità amministrativa e contabile di tutti i provvedimenti adottati dai “centri di responsabilità amministrativa”.

In relazione alla problematica di fondo del lavoro, occorre rilevare che i compiti attribuiti all'ufficio di bilancio del Segretariato generale, soprattutto il chiave di controllo di gestione, sono potenzialmente idonei a rivelare un'anima “amministrativa” se poniamo mente al fatto che tale attività viene svolta dagli “(. ..) organi appositamente previsti dalle disposizioni vigenti nei diversi comparti della pubblica amministrazione (. ..)<sup>140</sup>” nel quadro dei principi generali di valutazione dei costi e dei rendimenti delle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche<sup>141</sup>.

Tale osservazione può trovare utili elementi di conferma nell'analisi sistematica della disciplina in commento che sembra potersi collocare nell'ambito dell'ampio e profondo ridisegno organizzativo e concettuale dell'amministrazione pubblica, avviato con il d.lgs. 29/1993, e che è basato sulla scissione tra funzioni di indirizzo politico caratterizzata dall'indicazione degli obiettivi e della successiva rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e “plesso gestionale” costituito dalla componente burocratico – amministrativa cui sono attribuiti compiti di direzione, di gestione di spesa e di organizzazione e di controllo. La lettura delle disposizioni in argomento non può quindi svolgersi senza un richiamo alle disciplina generale delle norme che

---

<sup>140</sup> Art. 2, D. lgs. 30 luglio 1999, n. 286.

<sup>141</sup> Dall'intestazione del provvedimento in commento che, per esteso, reca “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

riguardano il bilancio dello Stato - nella versione rinnovata dalle riforme (l. 94/1997 e d. lgs. 279/1997) - e che mira alla acquisizione delle conoscenze delle grandezze quantitative per stabilire il costo e dei servizi e delle attività prodotte dalle amministrazioni<sup>142</sup>.

- o Ufficio per l'acquisizione dei beni e dei servizi e per la gestione degli immobili.

E' espressamente disciplinato dall'art. 25 bis del decreto. L'Ufficio provvede all'approvvigionamento di beni e servizi, esclusi quelli di competenza del dipartimento per le risorse umane ed i servizi informatici, nonchè alla gestione ottimale degli immobili e alla razionalizzazione degli spazi per le esigenze delle strutture della Presidenza. Provvede, altresì, alla programmazione e alla realizzazione delle opere e degli interventi manutentivi dei locali e degli impianti e al coordinamento degli interventi strutturali.

---

<sup>142</sup> Sul punto, M. OREFICE, Manuale di Contabilità pubblica, Roma, 2007, 90 s. La lettura del regolamento di contabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri di cui al D. P. C .M. 23 dicembre 1999, Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri mette in luce, tra l'altro, che il bilancio di previsione espone le entrate e le spese secondo i principi contenuti nella legge 3 aprile 1997, n. 94, anche per quanto concerne la progressiva introduzione della contabilità economica e analitica per centri di costo. Il bilancio di previsione è ripartito in unità previsionali di base che costituiscono l'insieme organico delle risorse finanziarie affidate alla gestione di ciascun centro di responsabilità amministrativa. I centri di responsabilità corrispondono al Segretariato generale e alle strutture affidate a Ministri e Sottosegretari. Il Segretario generale, nell'ambito del Segretariato generale, individua i centri di spesa che riflettono autonome responsabilità gestionali. Peraltro anche i documenti contabili (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 dicembre 2006, Approvazione del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per l'anno finanziario 2007; Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 dicembre 2005, Bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno 2006; Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 dicembre 2004, Approvazione del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno 2005; Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 dicembre 2003; Bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno 2004; Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 dicembre 2002; Approvazione del bilancio della gestione finanziaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno 2003) dimostrano la piena applicazione dei principi generali in tema di contabilità e di rilevazione delle grandezze economiche e finanziarie.

○ Ufficio per il controllo interno.

L'ufficio per il controllo interno rappresenta la struttura speculare all'ufficio del bilancio ed ha come obiettivo la valutazione ed il controllo strategico. La sua azione è riferita sia alle strutture poste alla dipendenza del Segretario generale sia per quelle poste al servizio di Ministri e Sottosegretari. Tale impianto appare particolarmente significativo perché pone sullo stesso piano entrambe le strutture, non discriminando tra quelle apparentemente dotate di maggiore tasso di politicità perché poste sotto la direzione di organi politici e quelle più "amministrative" caratterizzate dal collegamento con il Segretario generale.

○ Ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

L'ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano cura le attività preliminari, istruttorie e successive alle riunioni della conferenza assicurando il coordinamento degli uffici statali, regionali e delle province autonome secondo le prescrizioni del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281<sup>143</sup> e della l. 5 giugno 2003, n. 131<sup>144</sup>.

○ Ufficio di segreteria della Conferenza Stato - città e autonomie locali

Come per il corrispondente ufficio di segreteria della Conferenza Stato – regioni, l'ufficio di segreteria della Conferenza Stato - città e autonomie locali svolge le azioni

---

<sup>143</sup> Recante "Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comuni, con la Conferenza Stato- città ed autonomie locali."

<sup>144</sup> Recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

strumentalmente necessarie al funzionamento della Commissione con particolare riferimento all'adozione degli adempimenti istruttori delle riunioni e di raccordo dell'azione amministrativa tra le amministrazioni dello Stato e le autonomie locali.

- L'attività di supporto per il funzionamento della Conferenza Unificata Stato-Regioni, Città e Autonomie Locali svolta congiuntamente dall'Ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e dall'Ufficio di segreteria della Conferenza Stato - città e autonomie locali.<sup>145</sup>

Per completezza, pur non avendo specifica autonomia, sembra opportuno fare un cenno all'attività svolta congiuntamente dagli uffici di segreteria delle Conferenze a favore della Conferenza unificata e destinata ad assicurare il supporto per assolvere ai compiti propri: favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato ed il sistema delle autonomie; esaminare in una ottica collaborativa tutte le materie di comune interesse.

- Ufficio per i voli di Stato, di Governo e umanitari

L'attività posta in essere dall'ufficio per i voli di Stato e umanitari è altamente significativa soprattutto per le operazioni di soccorso e di assistenza (in tale ottica la sua azione può essere attratta nell'orbita della protezione civile) ai cittadini in caso di necessità di trasporto aereo di emergenza. In realtà l'ufficio opera diuturnamente per predisporre soluzioni e modelli normativi e tecnici che consentano di assicurare in

---

<sup>145</sup> Art. 10 d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281

ogni circostanza di luogo e di tempo, in Italia come all'estero, il trasporto aereo di Stato per esigenze di carattere strettamente istituzionale<sup>146</sup>.

---

<sup>146</sup> Sul punto, può esaminarsi la recentissima direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 settembre 2007. La direttiva fornisce un quadro completo e chiaro dei soggetti destinatari ad usufruire del trasporto aereo di Stato (in via ordinaria o straordinaria), delle circostanze (istituzionali, di sicurezza, umanitarie, sanitarie, emergenziali) e delle modalità tecniche attraverso le quali chiedere l'uso degli aeromobili di Stato.

*5. Il quadro di collegamento tra le macro aree tratte dall'art. 19 della legge 400/1988, la struttura dipartimentale e gli uffici autonomi di livello dirigenziale.*

A conclusione di questo capitolo, pare opportuno tracciare un quadro di sintesi per mettere a confronto le macro aree espressione delle “funzioni” assegnate al Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri delineate, fondamentalmente, attraverso l'esegesi dell'art. 19 della legge 400/1988 e dell'art. 2 del d. lgs. 303/1999, con la descrizione della struttura organizzativa indicata nel principale provvedimento dedicato all'elencazione ed alla descrizione dei dipartimenti e degli uffici.

La rappresentazione che si propone, pur con le inevitabili zone di confluenza e punti di contatto, non essendo possibile per evidenti motivi tracciare confini invalicabili tra uffici ed attribuzioni, ha, però, l'aspirazione di fornire una descrizione sinottica che si mostrerà molto utile per suggerire una lettura orientata delle competenze svolte dal Segretariato generale direttamente connesse alle “ (. . . ) funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento (. . . ) attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri (. . . ) dalla Costituzione e dalle leggi della Repubblica”<sup>147</sup>.

Per le regioni sopra descritte, secondo la traccia fornita dal decreto presidenziale del 2002, saranno prese in considerazione solamente le strutture della Presidenza che, secondo quanto evidenziato dal provvedimento, potenzialmente possono far parte del Segretariato generale comprese quelle attribuite alla

---

<sup>147</sup> Art. 2 del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 303.

responsabilità dei ministri senza portafoglio o sottosegretari di Stato, escludendo gli uffici di diretta collaborazione.

**A. ATTUAZIONE E VERIFICA DEL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI POSTI DAL PROGRAMMA DEL GOVERNO.**

- 1) DIPARTIMENTO PER IL PROGRAMMA DI GOVERNO.
- 2) DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI.
- 3) DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ.
- 4) DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI.
- 5) DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE COMUNITARIE.
- 6) DIPARTIMENTO NAZIONALE PER LE POLITICHE ANTIDROGA (ATTRIBUZIONE CONFLIUTE NEL MINISTERO DELLA SOLIDALITÀ SOCIALE).
- 7) DIPARTIMENTO PER GLI ITALIANI NEL MONDO (LE CUI COMPETENZE SONO ATTRATTE AL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI).
- 8) DIPARTIMENTO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE.
- 9) DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA.
- 10) DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE GIOVANILI E LE ATTIVITÀ SPORTIVE.
- 11) DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA.

**B.** MONITORAGGIO DELLE TENDENZE DELLE VARIABILI ECONOMICHE E DEGLI ANDAMENTI DELLA FINANZA PUBBLICA. SVILUPPO DEL SISTEMA TURISTICO.

- 1) DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA (GIÀ DIPARTIMENTO DEGLI AFFARI ECONOMICI).
- 2) DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO DELLE ECONOMIE TERRITORIALI.
- 3) DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COMPETITIVITÀ DEL TURISMO

**C.** AZIONI DIRETTE AD ASSICURARE LA “QUALITÀ DELLA NORMAZIONE”, IN SENSO GENERALE .

- 1) DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI.
- 2) DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO.

**D.** RAPPORTI TRA IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI CON GLI ALTRI ORGANI COSTITUZIONALI. RELAZIONI ISTITUZIONALI.

- 1) UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE
- 2) DIPARTIMENTO DEL CERIMONIALE DI STATO.
- 3) DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI.
- 4) DIPARTIMENTO PER I RAPPORTI CON IL PARLAMENTO



E. RELAZIONI INTERCORRENTI TRA IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI  
MINISTRI ED I MINISTRI.

- 1) DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO.
- 2) DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI.
- 3) UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE.

F. ASSISTENZA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI NEI  
RAPPORTI CON LE CONFESIONI RELIGIOSE, NEI RAPPORTI INTERNAZIONALI,  
RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI COMUNITARIE. E NELLE RELAZIONI CON GLI  
ORGANISMI CHE ATTENDONO ALLA DIFESA NAZIONALE E LA PROTEZIONE DEL  
CITTADINO.

- 1) DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE COMUNITARIE.
- 2) UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE

G. RELAZIONI CON GLI ORGANISMI CHE ATTENDONO ALLA DIFESA  
NAZIONALE ED AL LA PROTEZIONE DEL CITTADINO.

- 1) DIPARTIMENTO PER LA PROTEZIONE CIVILE.
- 2) UFFICIO PER I VOLI DI STATO, DI GOVERNO E UMANITARI.

- 3) DIPARTIMENTO DELLE INFORMAZIONI PER LA SICUREZZA (NON ANCORA ATTIVATO).

H. I RAPPORTI GOVERNO – REGIONI E PROVINCE AUTONOME. LA CURA DEGLI AFFARI DEL CONTENZIOSO.

- 1) UFFICIO DI SEGRETERIA DELLA CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO.
- 2) UFFICIO DI SEGRETERIA DELLA CONFERENZA STATO - CITTÀ E AUTONOMIE LOCALI.
- 3) DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI.
- 5) DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI.
- 6) UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE.
- 7) DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COMPETITIVITÀ DEL TURISMO.

I. I RAPPORTI CON GLI ORGANI DI INFORMAZIONE.

- 1) DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA.

I. LE FUNZIONI “TIPICAMENTE” AMMINISTRATIVE.

- 1) UFFICIO PER IL CONTROLLO INTERNO.
- 2) UFFICIO DI BILANCIO E RAGIONERIA
- 3) DIPARTIMENTO PER LE RISORSE UMANE ED I SERVIZI INFORMATICI.
- 4) UFFICIO PER L'ACQUISIZIONE DEI BENI E DEI SERVIZI E PER LA  
GESTIONE DEGLI IMMOBILI.

6. . . . (segue). *Prime osservazioni conclusive circa il ruolo “politico” del segretariato generale della presidenza del consiglio alla luce della sistemazione adottata nei paragrafi precedenti, tenuto conto dei contenuti della nozione di indirizzo politico.*

Lo schema delineato nel paragrafo precedente è stato costruito per esaminare quali strutture dell'organizzazione in cui è costituito - o potrebbe essere costituito - il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio conferiscono una maggiore, minore o inesistente “politicalità” al complesso nel suo insieme.

Per affrontare questo argomento pare opportuno passare dalla indicazione generica di “politicalità”, ad una rappresentazione più approfondita per dar conto di quale sia il contributo che le strutture interne al Segretariato generale forniscono all'attuazione dell'indirizzo politico.

Si tratta, anche in questo caso, di esprimere i contenuti di un altro concetto, tutt'altro che pacifico nella indicazione dei confini materiali, che la dottrina costituzionistica ha affrontato in numerosi approfondimenti che hanno dato luogo a risultati non sempre univoci.

Gli esiti del dibattito dottrinale attorno all'indirizzo politico hanno condotto, per un verso, alla negazione della stessa autonomia della nozione in ragione del riconoscimento esclusivo delle tre funzioni tradizionali (legislativa, esecutiva e giurisdizionale)<sup>148</sup> e, in una direzione opposta, a chiare testimonianze tese ad

---

<sup>148</sup> E' il tema classico della separazione dei poteri. In dottrina, A. CERRI, Poteri (divisione dei), in Enc. Giur., XXIII, Roma, 1990. Nell'analisi evolutiva del principio di operazione dei poteri, l'A. si sofferma sull'idea di Locke che anticipa la teoria di Montesquieu distinguendo tra “(. . .) una funzione legislativa, una esecutiva ed una federativa (. . .)” il cui esercizio è ripartito tra Parlamento e Governo. Si veda anche G. SILVESTRI, Poteri dello Stato (divisione), in Enc. dir., XXXIV, Milano 1985, 670 ss.;

evidenziare la centralità della nozione configurata quasi come “trasversalmente” essenziale, in quanto consente la “(. . .) la predeterminazione dei fini ultimi e più generali, e, quindi, dei concreti atteggiamenti dell’azione statale (. . .)”<sup>149</sup>. Tali obiettivi saranno determinati, in regime di costituzione flessibile, di volta in volta dallo Stato nell’esercizio delle sue potestà sovrane, mentre negli Stati a costituzione rigida i fini politici - che fonderanno l’indirizzo - saranno stabiliti e ricavati (direttamente o indirettamente) dalla Carta fondamentale<sup>150</sup>.

Altri Autori, in una linea mediana tra disconoscimento radicale ed esaltazione assoluta, ne escludono il valore normativo puntando al rilievo operativo.

Compiono il loro ragionamento incentrando l’attenzione sul programma di governo che rappresenterebbe il fulcro attorno al quale l’indirizzo politico verrebbe determinato anche se, come si evidenzierà successivamente, non può con esso essere completamente identificato.

Tale impostazione sembra essere particolarmente sensibile all’esegesi dell’art. 95 Cost. nella misura in cui coniuga l’aspetto interno della norma (la decisione collegiale assunta in sede di Consiglio dei Ministri) con la proiezione esterna affidata all’esecuzione del Presidente del Consiglio che si avvale delle prerogative direzionali e di coordinamento indicate espressamente nella disposizione citata.<sup>151</sup>

Seguendo tale ottica, però, l’indirizzo politico verrebbe fatalmente ad identificarsi con il “programma di governo”. E, in tale contesto, la distinzione tra la

---

F. BASSI, Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica), in Riv. trim. dir. pubbl., 1965, 52 ss. Più di recente, G. BOGNETTI, La divisione dei poteri, oggi, in Dir. e soc., 2003, 219 ss.

<sup>149</sup> C. MORTATI, Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato, Roma, 1960, 114, ss.

<sup>150</sup> T. MARTINES, Indirizzo politico, in Enc. dir., XXI, Milano, 1971, 137.

<sup>151</sup> Per una sintesi delle posizioni, G. PITRUZZELLA, Il presidente del Consiglio dei ministri e l’organizzazione del Governo, cit., 127 n. 127 e dottrina ivi citata.

fase teleologica<sup>152</sup> e quella operativa si annulla, non avrà nemmeno ragione di esistere, in ragione della stretta interconnessione tra essa e lo stadio esecutivo.

Peraltro questo orientamento, postula che il Presidente del Consiglio (e la sua struttura di supporto) svolgano quasi “asetticamente” l’indirizzo formulato in sede collegiale, che sarà, come sopra indicato, riprodotto nel programma ed a cui il presidente del consiglio non può che riferirsi costantemente nella sua azione di direzione e di coordinamento.

Nell’ambito della stessa linea di pensiero, altra corrente dottrinale<sup>153</sup>, altrettanto attenta al dato formale, ha posto in evidenza come, in realtà, il programma di governo non possa integralmente immedesimarsi con l’indirizzo politico perché una simile affermazione “(. . . ) finisce per privare di valore normativo la prima proposizione del primo comma dell’art. 95, visto che la direzione politica generale del governo viene sostanzialmente identificata con il mantenimento dell’unità di indirizzo politico ed amministrativo mediante l’esercizio dei poteri di promozione e di coordinamento.”

Invero, è un dato acclarato che il programma dell’esecutivo è stato e viene sovente definito in sede politica extraparlamentare e trasfuso poi negli atti politici di insediamento come dimostrato, soprattutto, dalle dinamiche costitutive gli ultimi esecutivi che si sono basati sugli accordi di coalizione formulati addirittura prima del

---

<sup>152</sup> T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit, 135.

<sup>153</sup> G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l’organizzazione del governo*, cit., 131.

momento elettorale<sup>154</sup>. E, d'altra parte, il programma di governo (e la politica generale in cui confluisce) non è un documento intangibile e imm modificabile<sup>155</sup>.

Il programma non può né potrebbe esaurire l'indirizzo politico la cui consistenza è da intendere come qualcosa di naturalmente fluido e suscettibile di continue correzioni, adattamenti per effetto dell'evoluzione delle dinamiche economiche, della situazione internazionale, delle situazioni emergenti ed emergenziali in senso stretto.

Tutti elementi che non possono essere identificati a priori e che, quindi, non possono essere specificamente pianificati.

Il che darebbe un segnale forte verso la conferma, per inciso, della strategicità della struttura di supporto che si porrebbe come strumento di interlocuzione indispensabile tra il flusso informativo ed il processo decisionale.

Peraltro, ed è ancora una volta una osservazione tratta dalla comune esperienza, i mezzi<sup>156</sup>, i tempi e le modalità procedurali attraverso i quali tendere

---

<sup>154</sup> G. PITRUZZELLA, Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo, cit., 142 ss. Lo stesso illustre A. sembra ammettere tale osservazione. "L'indirizzo politico (*scrive*) del governo è formato attraverso la composizione delle esigenze e delle domande politiche di cui sono portatori i partiti della colazione; è il risultato cioè di un complesso e spesso laborioso processo di "contrattazione politica" diretto a risolvere mediante compromesso le diverse e talora configgenti domande politiche canalizzate dai partiti.

<sup>155</sup> Anche se la dimensione temporale (*alias* la problematica connessa della "stabilità" dell'esecutivo) è comunque altamente significativa. Come è stato messo in luce da G. PITRUZZELLA, Il Presidente del consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo, cit., 138, "Se un disegno unitario manca, allora la direzione presidenziale perde di vista il collegamento tra i diversi atti di indirizzo ed a questo punto sorge il problema, vivissimo nella nostra esperienza costituzionale, della quotidianità dell'indirizzo, della sua incoerenza e disorganicità."

<sup>156</sup> Si fa riferimento, in particolare, ai temi di finanza pubblica. In questo contesto assume un ruolo oramai determinate il rispetto del patto di stabilità comunitario (rif. in art. 121 del Trattato istitutivo della Comunità europea, nel Trattato di Maastricht, Regolamento dei Consiglio dei ministri nn. 1466 e 1467 del 17 giugno 1997). Tale documento impegna gli Stati a perseguire una politica di bilancio rigorosa per preservare l'equilibrio delle finanze pubbliche; si indicano, altresì, agli Stati gli obiettivi da raggiungere e che, come noto, sono dati dalla situazione di equilibrio prossima al pareggio e nella riduzione progressiva del finanziamento in disavanzo delle spese e del rapporto disavanzo/prodotto interno lordo. L'impegno assunto dall'Italia in sede comunitaria ha, però, un suo risvolto interno

all'attuazione del programma governativo spesso condizionano la stessa portata dei progetti governativi.

In realtà siamo di fronte ad un fenomeno complesso, ad una sorta di fenomeno giuridico a formazione progressiva<sup>157</sup> ed autocorrettiva nel senso che la produzione di effetti giuridici di stampo pubblicistico è la risultante di un percorso che parte “dal basso”, si struttura (tenendo conto delle eventuali “correzioni di rotta”), si consolida nella definizione dei programmi e confluisce, assieme alla politica generale, nell’indirizzo che sarà variabilmente perseguito dagli organi costituzionali, secondo la matrice fornita dalla stessa Carta fondamentale.

Si tratterebbe, in buona sostanza e in una prospettiva più attenta alla sequenza procedimentale, di coagulare, attorno ad alcune tendenze emergenti dalla società politica, allineate con i valori ed i principi costituzionali, frammenti che sono oggetto di un continuo processo di raffinazione per mezzo della sintesi, della condivisione e della partecipazione sempre più vasta, fino ad assurgere a fini generali da perseguire attraverso l’azione strumentale delle strutture statali<sup>158</sup>.

---

legato alla molteplicità dei centri decisionali di spesa. Pertanto, coerentemente con il quadro comunitario di riferimento è stato introdotto un “patto di stabilità interno” ( art. 28 L. 23 dicembre 1998, 448) che detta le regole di realizzazione da parte delle autonome regionali e locali degli obiettivi di finanza pubblica secondo quanto concordato in sede comunitaria.

<sup>157</sup> Può utilmente farsi riferimento alla figura della “fattispecie a formazione progressiva”. La dottrina civilistica ha affrontato in numerosi saggi ed approfondimenti la tematica della fattispecie soprattutto in chiave di costruzione di una autonoma categoria generale del diritto civile. Sull’argomento, senza alcuna pretesa di esaustività, possono essere esaminate le “voci” di A. FALZEA, Efficacia giuridica, in Enc. dir., XIV, Milano, 1965, 432 ss., di N. IRTI, Rilevanza giuridica, in N. D. I., XV, Torino, 1968, 1094 ss., di R. SCOGNAMIGLIO, Fattispecie, in Enc. giur., Roma, 1989; A. CATAUDELLA, Note sul concetto di fattispecie giuridica, in Riv. trim. dir. e proc. civ., 1962, 433 ss., F. SANTORO – PASSARELLI, Dottrine generali del diritto civile, Napoli, 2002, 103 ss.

<sup>158</sup> Per completezza, va riferito che, anche se si fa continuo riferimento alle questioni nascenti dall’indirizzo politico dello Stato, inteso come autorità centrale ed onnicomprensiva, la dottrina, già dalle riflessioni di T. MARTINES, Indirizzo politico, cit., 168 ss., ma più di recente anche in M. OLIVETTI, Commento all’art. 1, in Commentario alla Costituzione (a cura di) R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, cit., 14, e, a maggior ragione, dopo la nota riforma del Titolo V della Costituzione intervenuta con la Legge costituzionale n. 3 del 2001, si è interrogata sulla possibile



Tuttavia questo processo non si risolve solamente in una fase ascendente, ma postula, proprio per la richiamata duttilità del materiale di cui stiamo discutendo un processo continuo di verifica e correzione, implementando, in sostanza, una sorta di incessante circuito circolare.

Più in dettaglio, il processo attraverso il quale si perviene all'indirizzo politico consta di diverse fasi interdipendenti che vanno dalla determinazione della politica nazionale, al programma di governo, alla politica generale del governo.

A parte il programma di governo su cui ci si è intrattenuti precedentemente, occorrerà soffermarsi sulla politica nazionale che è determinata soprattutto nel contesto dei partiti politici.

I partiti realizzano la sintesi degli interessi che viene operata, attraverso il metodo democratico. Così si concorre a definire<sup>159</sup> gli obiettivi generali dei programmi sulla base dei quali saranno elaborate le indicazioni di politica generale. E' un momento “ (. . . ) preliminare, comunitario, pregiuridico, della funzione di indirizzo, momento destinato alla organizzazione delle forze ed alla formulazione dei programmi in cui le forze compendiano i propri obiettivi politici.”<sup>160</sup>.

---

configurazione della coesistenza di un fascio di indirizzi politici, distinti per comunità territoriali di immediato riferimento tenuto conto che la Costituzione riconosce, promuove e garantisce l'autonomia locale. E' un tema particolarmente affascinante che, in questa sede, si pone sul terreno unicamente per dar conto di un ulteriore aspetto potenzialmente problematico della dimensione dell'indirizzo politico ma che, per ovvi, motivi, non può che essere che solamente accennato.

<sup>159</sup> T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, (ed. riveduta da G. Silvestri), Milano, 2005, 630 ss. Nel contesto del commento che l'illustre A. dedica alla disciplina costituzionale del partito politico (artt. 49, 18 Cost), si raccomanda di tener conto del pluralismo democratico quale “ (. . . ) valore costituzionale ineliminabile ed immediatamente caratterizzante (. . . ) ” del modello di società così come viene delineata dall'insieme dei principi costituzionali supremi. Da ciò consegue che anche la definizione della politica nazionale debba riferirsi a questo principio caratterizzante “Cosciché sembra di dover affermare che i partiti (. . . ) “concorrono” alla determinazione della politica nazionale assieme ad altre forze politico – sociali. (. . . ) La distinzione (anche di qualità) (*fra il concetto di politica nazionale e la nozione di indirizzo politico*) si fonda proprio sul peculiare livello in cui si svolge (. . . ) l'azione dei partiti che è il terreno della comunità statale e non dello Stato – apparato (. . . )”.

<sup>160</sup> E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, 177 s.

Il programma politico elaborato dai partiti e dalle forze sociali è caratterizzato da una elencazione di mere aspirazioni e progetti che appartengono più alla dimensione ideale che a quella reale, anche se l'apporto dei partiti politici (ma anche delle associazioni nelle loro varie articolazioni) non può mai ritenersi estraneo alla determinazione ultima dell'indirizzo politico<sup>161</sup>.

La politica generale del governo, pur da alcuni assimilata all'indirizzo politico<sup>162</sup>, sembra invece avere una sua autonomia concettuale se poniamo mente al suo aspetto dinamico reso evidente da quelle "correzioni di rotta" che, prendendo le mosse dalle tendenze espresse dalla politica nazionale, modificano e perfezionano la direzione dell'azione dell'esecutivo.

Ciò spiega la correttezza della posizione di quella dottrina attenta a carpire una dimensione più vasta dell'indirizzo politico, coinvolgente tutti gli organi costituzionali, secondo la quale " (. . . ) non spetta soltanto al Governo determinare ""i "fini ultimi e più generali" dell'azione statale, dovendosi anche tener conto dell'apporto del Parlamento e delle forze politico – sociali che (nuovamente) intervengono nella fase determinativa dei fini (. . . )""<sup>163</sup>. In questo senso, si conferma che l'indirizzo politico, inteso nella sua declinazione di più ampio respiro, intrinsecamente collegato ai riferimenti ed ai valori fondamentali del testo costituzionale, per la sua multiforme accezione contenutistica, è obiettivo e guida non solo del Governo, nello svolgimento

---

<sup>161</sup> V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in St. Urbinati, 1939. Id., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984.

<sup>162</sup> F. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio*, *Profili di diritto amministrativo*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di) *Costituzione e struttura del governo. Il problema della Presidenza del Consiglio*, cit., 143. L'A., a sostegno della propria tesi, riporta "" (. . . ) l'intervento di Tosato all'Assemblea costituente: il presidente del consiglio "dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile, in quanto i principi e le linee fondamentali di questa politica siano già deliberati dal Consiglio dei ministri"".

<sup>163</sup> T. MARTINES, *Indirizzo politico*, *Enc. dir.*, cit, 154 s.

del rapporto fiduciario che lo lega al Parlamento, ma anche degli altri organi costituzionali.

Ulteriore conferma di una visione più generale e composita della nozione in argomento può ravvisarsi esaminando gli approfondimenti<sup>164</sup> di un altro concetto, collegato all'indirizzo politico: la sovranità popolare.

Ci si riferisce, nello specifico, alla molteplicità dei modelli attraverso i quali la sovranità può esprimersi nelle moderne democrazie pluraliste, modalità che, oramai, non si esauriscono nella sola relazione corpo elettorale – parlamento, quindi nel momento elettivo, ma si presentano con una veste nuova, più come stimolo permanente, a differenza dell'accezione classica, in una logica di costante rinnovamento della stessa categoria di “cittadinanza politica”, intesa nella partecipazione effettiva ed uguale alla vita politica, sociale ed economica del Paese<sup>165</sup>.

Questa è la cornice al cui interno si muovono i Dipartimenti e degli uffici costituenti la Presidenza del Consiglio ed il Segretariato generale.

Pertanto, se l'indirizzo politico è una categoria caratterizzata da un rilevante dinamismo e costantemente influenzata dalla congiuntura economica e sociale, è necessario poter prevedere una costante rimodulazione degli obiettivi attraverso idonei meccanismi di rilevazione dei bisogni promananti dalla collettività.

---

<sup>164</sup> G. PITRUZZELLA, Il presidente del consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo, cit., 147 s.

<sup>165</sup> In sintesi, nello sviluppo armonico dei principi costituzionali elaborati dall'analisi delle norme contenute negli artt. 1, 2, 3, 18, 22, 48, 49, 51 Cost. Sul punto cfr. D. NOCILLA, Popolo (dir. Cost.), in Enc. dir., XXXIV, Milano, 1985, 382 ss. Afferma l'A. “In altri termini, la sovranità non spetterebbe esclusivamente al popolo unitariamente inteso, ma anche al popolo nella sua realtà composita, nella quale individui e gruppi sociali concorrerebbero – attraverso l'esercizio delle libertà loro garantite e con gli specifici atti diretti a perseguire il soddisfacimento dei propri particolari interessi – a rendere possibile un reale e continuo esercizio della potestà sovrana”.

Il problema è semmai quello di potere attribuire la qualificazione di “politico” a tutto questo processo di riconfigurazione che, è vero, incide sull’indirizzo politico, ma che in fondo può limitarsi ad un mero “aggiustamento del tiro” di progetti di cui non si toccano le linee fondamentali.

Ciò premesso, ricordando la riclassificazione in macro aree operata nelle pagine che precedono ci si chiede quali siano quelle che esprimono l’indirizzo politico, vale a dire quali tra le attività riconducibili ai dipartimenti ed uffici siano manifestazioni di frazioni di indirizzo politico.

Se si segue un criterio soggettivo sembra che tutte le strutture affidate a ministri senza portafoglio e sottosegretari di Stato abbiano un rilevante peso nella realizzazione dell’indirizzo politico.

Pertanto, tutto quello che è compreso nell’area che si è denominata “attuazione e verifica del raggiungimento degli obiettivi del programma di governo” sarebbe di percezione immediata dell’indirizzo politico.

Similmente, però, anche la determinazione dell’assetto nei rapporti con le confessioni religiose, nei rapporti internazionali e con le Istituzioni comunitarie, le relazioni con gli altri organi costituzionali e con il sistema delle autonomie sembra possano realizzare la posizione politica del Presidente del Consiglio anche se, e qui sorgono le prime avvisaglie del contenuto problematico dell’attività del Segretariato generale, non tutte queste relazioni fanno capo a ministri o sottosegretari.

Il contenuto delle relazioni che si instaurano tra il Presidente del Consiglio con i ministri può essere inteso sia nello svolgimento delle prerogative costituzionali di direzione e coordinamento dell’azione politica in ragione del programma governativo

in cui confluisce l'indirizzo politico ma può anche “ (. . . ) esercitarsi in relazione a fatti amministrativi correnti”.<sup>166</sup> E qui, sia consentito ravvisare le ulteriori problematiche legate al richiamo in un unico contesto, di uno spessore politico congiunto ad uno amministrativo che sembrano fusi in una unica attribuzione operativa<sup>167</sup>.

Ricordando l'accezione dinamica dell'indirizzo politico, paiono rivestire contenuto mediamente politico il monitoraggio delle variabili economiche e degli andamenti della finanza pubblica, lo sviluppo del sistema turistico, le azioni dirette ad assicurare la “qualità della normazione”, i rapporti con il sistema dell'informazione e della comunicazione e con gli apparati che attendono alla difesa nazionale e la protezione del cittadino, segnalando per questi ultimi anche aspetti tipicamente amministrativi e gestionali.

Infine, le strutture appartenenti all'area funzionale che si è definita “tipicamente amministrativa”. Anche se esteriormente la gestione finanziaria, il controllo interno, l'organizzazione delle risorse umane e strumentali danno l'impressione di essere al cospetto di attività tutto sommato aliene all'indirizzo politico, si potrebbe comunque ravvisarne un contenuto funzionale specie se facciamo riferimento al dato testuale contenuto dall'art. 7, co 5°, del d. lgs. 303/1999 che, si ricorda, assegna alla responsabilità del Segretario generale anche la gestione delle risorse umane e strumentali dalla Presidenza.

---

<sup>166</sup> G. P. CIRILLO, Il potere di coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), cit., 10.

<sup>167</sup> G. P. CIRILLO, Il potere di coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), cit., 9

## **CAPITOLO IV°**

*1. La lettura delle azioni concretamente condotte dal Segretariato generale attraverso l'esame delle direttive elaborate dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri per disciplinare l'azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti e uffici del segretariato generale, quali principali indicatori delle attività del Segretariato<sup>168</sup>. Il tentativo di inquadramento sistematico della direttiva, dei suoi obiettivi di fondo e delle modalità attraverso le quali vengono seguite le indicazioni indicate come strategiche. La differenza che emerge nelle direttive tra "missione di supporto" al ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri e azione amministrativa svolta dal Segretariato generale. La centralità dell'impiego oculato delle risorse finanziarie ed il ruolo specifico che il Segretariato generale assume nella ideazione ed attuazione di politiche pubbliche tese alla semplificazione ed ottimizzazione della regolazione, quale fattore determinante per assicurare la crescita solidale e la stabilità. 2. Alcune brevi osservazioni circa i rapporti tra il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed i principi costituzionali relativi alla pubblica amministrazione resi dalla lettura congiunta dell'art. 95 e 97 Cost. Continua l'incertezza; un possibile nuovo contenuto dell'art. 97 Cost. che continua a rimettere in gioco il problema della definizione della natura giuridica del Segretariato generale. 3 L'espressione materiale dell'attività del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del suo inquadramento teorico tra le categorie di atto politico, atto di alta amministrazione ed atto amministrativo. 4. Il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri nella giurisprudenza. Conclusioni.*

*1. La lettura delle azioni concretamente condotte dal Segretariato generale attraverso l'esame delle direttive elaborate dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri per disciplinare l'azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti e uffici del segretariato generale, quali principali*

---

<sup>168</sup> Si tratta delle "Direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti e uffici del segretariato generale" elaborate dall'Ufficio per il controllo interno. Sono state oggetto di analisi quelle relative agli anni intercorrenti dal 2002 al 2007.

*indicatori delle attività del Segretariato<sup>169</sup>. Il tentativo di inquadramento sistematico della direttiva, dei suoi obiettivi di fondo e delle modalità attraverso le quali vengono seguite le indicazioni indicate come strategiche. La differenza che emerge nelle direttive tra “missione di supporto” al ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri e azione amministrativa svolta dal Segretariato generale. La centralità dell’impiego oculato delle risorse finanziarie ed il ruolo specifico che il Segretariato generale assume nella ideazione ed attuazione di politiche pubbliche tese alla semplificazione ed ottimizzazione della regolazione, quale fattore determinante per assicurare la crescita solidale e la stabilità.*

Per tentare di percepire la concreta attività che le strutture dipartimentali e gli uffici del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio<sup>170</sup> pongono in essere e, quindi, per potere trarre ulteriori, utili elementi concettuali a sostegno dell’idea che le sue attribuzioni si riferiscano all’esercizio di un’azione politica oppure amministrativa, è utile esaminare il principale documento elaborato dallo stesso Segretariato generale che regola l’azione dei dipartimenti e degli uffici mediante l’indicazione degli obiettivi strategici e le modalità operative attraverso le quali si intendono raggiungere.

---

<sup>169</sup> Si tratta delle “Direttive generali per l’azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti e uffici del segretariato generale delle direttive generali per l’azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti e uffici del segretariato generale” elaborate dall’Ufficio per il controllo interno. Sono state oggetto di analisi quelle relative agli anni intercorrenti dal 2002 al 2007.

<sup>170</sup> Le direttive in argomento si indirizzano ai dirigenti (di prima fascia) che sovrintendono le strutture che fanno parte del Segretariato: Dipartimento del cerimoniale di Stato; Ufficio per i voli di Stato, di Governo e umanitari; Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi; Dipartimento per il coordinamento amministrativo; Dipartimento per gli affari economici; Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali; Dipartimento per le risorse umane ed i servizi informatici; Ufficio per l’acquisizione di beni e servizi e per la gestione degli immobili; Ufficio bilancio e ragioneria; Ufficio del Segretario generale; Ufficio di segreteria della Conferenza Stato – città e di autonomie locali; Ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano; Dipartimento della protezione civile. In realtà, la lettura del preambolo e dei destinatari delle direttive esaminate è prezioso anche per confermare quale sia la dimensione generale ed attuale che il Segretariato assume sotto il profilo dei dipartimenti e degli uffici che ad esso afferiscono espressamente.

Ai nostri fini, appare, già in via preliminare, estremamente rilevante sottolineare che le direttive sono attente a garantire il “principio di coerenza esterna”.

Si tratta di una regola la cui definizione è posta all'interno dei documenti in commento e che può assumersi come cardine dell'intera attività del Segretariato. Consiste nel “(. ..) garantire una connessione logica tra le priorità politiche del Governo e la programmazione strategica a livello amministrativo (. ..)”<sup>171</sup>.

Pertanto, l'utilizzo di questa chiave di lettura farebbe pensare che il legame con le politiche governative è profondo e debba essere esaminato non pensando che le direttive trattino solo di uno svolgimento di operazioni gestionali, ma cercando di scoprire se ogni singolo obiettivo amministrativo sia espressivo di una profonda radice politica.

Invero, ciò affiora con nitidezza nello stesso momento in cui nelle direttive si richiama il “ (. . .) quadro *(generale sul cui tessuto connettivo innestare dell'azione del Segretariato che è)* dato dagli obiettivi di Governo, dalle politiche intersettoriali che da questi obiettivi discendono, dalla cornice normativa di recente evoluzione che più direttamente può influire sulle modalità di estrinsecazione dell'azione amministrativa, nonché dalle indicazioni di politica economica contenute nel Documento di programmazione economica e finanziaria (. ..)”<sup>172</sup>.

Questo è il panorama generale su cui collocare le riflessioni sulle direttive per l'azione amministrativa e la gestione.

Il compito delle direttive è quello di tradurre le indicazioni dal livello strategico al programma operativo, stabilendo, per ogni dipartimento ed ufficio, singoli obiettivi

---

<sup>171</sup> Si tratta di un passaggio riscontrato in ogni direttiva esaminata e che è contenuto nella parte introduttiva, nell'esposizione iniziale delle “finalità” che il documento esplicita espressamente.

<sup>172</sup> Il riferimento è sempre al contenuto descritto di cui al punto “Finalità” delle direttive.



e pianificazioni settoriali<sup>173</sup> che rappresentano le finalità ultime di miglioramento e di innovazione, indicando, infine, i risultati attesi, le modalità attraverso le quali attuare il monitoraggio dei risultati conseguiti per l'attivazione degli eventuali profili di responsabilità dirigenziale qualora gli stessi obiettivi non vengano raggiunti<sup>174</sup>.

L'elencazione degli obiettivi strategici risente della collocazione istituzionale del Segretariato generale e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della sua posizione interna ed internazionale, tenuto conto, altresì, che il contesto in cui opera il Segretariato è altamente dinamico, flessibile, ed in continua evoluzione tecnologica.

Le direttive, pertanto, rappresentano una sorta di terreno di sintesi tra le priorità politiche e gli obiettivi strategici che sottendono all'azione amministrativa.

In realtà, appena si passa dall'illustrazione generale dello scenario di riferimento<sup>175</sup> nell'ambito del quale opera il Segretariato generale, all'indicazione effettiva delle priorità attraverso le quali fissare la conduzione dell'attività, riemergono, quasi fatalmente, quelle incoerenze (già esposte in fase di commento dell'art. 19 L. 400/1988) e che, di fatto, costituiscono un ostacolo ad una pacifica collocazione dell'Ufficio nel circuito degli organi che “materialmente” assolvono funzioni di natura politico – costituzionale.

---

<sup>173</sup> Si legge “Tale programmazione è rappresentata con schede, illustrative dello sviluppo operativo e temporale degli obiettivi, che sono allegate alla direttiva e ne costituiscono parte integrante.”

<sup>174</sup> Nell'ambito delle “Finalità” si legge “La Direttiva per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno (. . .) trova il proprio fondamento nell'ambito del quadro delineato dagli obiettivi di Governo, dalle politiche intersettoriali, dalla cornice normativa di recente evoluzione, nonché dalle indicazioni di politica economica contenute nel Documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni (. . .)”.

<sup>175</sup> In realtà, va rilevato che lo scenario descritto nelle parti preliminari dei documenti in commento è, forse, descritto con una certa enfasi.

Leggendo, infatti, i *focus*<sup>176</sup> attorno ai quali è costruito l'agire del Segretariato generale sembra poter affermare che siamo in presenza di una mera declamazione di scopi puramente gestori<sup>177</sup>.

Ne sarebbe una conferma, da un lato, l'identificazione nell'insieme "presidenza del consiglio dei ministri" della missione istituzionale di impulso e coordinamento costituzionalmente disegnata dall'art. 95 Cost., e, dall'altro, dalla corrispondente attrazione nella più generale "funzione pubblica" delle attribuzioni del Segretariato

---

<sup>176</sup> La "Direttiva generali per l'azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti e uffici del segretariato generale delle direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti e uffici del segretariato generale" per l'anno 2007 fa riferimento a" (. . .) un assetto razionale per l'Amministrazione, un'Amministrazione semplice e veloce, la professionalità del lavoro pubblico, un'Amministrazione ad alta tecnologia, un'Amministrazione responsabile e attenta ai costi). La direttiva per il 2006 ritiene di puntare l'attenzione sulla "semplificazione delle procedure amministrative e sulla regolamentazione; valorizzazione del capitale umano; innovazione tecnologica; contenimento e controllo della spesa pubblica". La direttiva per il 2005 individua gli obiettivi della "applicazione del sistema di contabilità analitica dipartimentale; utilizzo del sistema di contabilità analitica ai fini gestionali e di miglioramento dell'efficienza delle attività amministrative; sviluppo del sistema di qualità; digitalizzazione delle attività amministrative e smaterializzazione del cartaceo". La direttiva del 2004 ha come obiettivi la "semplificazione amministrativa miglioramento della qualità dei servizi resi dalla amministrazione valorizzazione del pubblico impiego digitalizzazione della amministrazione". La direttiva del 2003 risente del provvedimento di organizzazione generale del 2002 e riguarda la "riorganizzazione delle strutture del Segretariato e razionalizzazione della gestione del personale; analisi dell'assetto organizzativo e dei flussi di lavoro dei dipartimenti uffici e reingegnerizzazione dei processi di particolare interesse; razionalizzazione delle spese; progressiva informatizzazione e integrazione dei flussi operativi". La direttiva 2002, emanata dopo il d.lgs 165/2001 avverte il rinnovato rapporto politica – amministrazione. Infatti, la direttiva concerne analisi dell'assetto organizzativo e dei flussi di lavoro dei dipartimenti uffici e reingegnerizzazione dei flussi di particolare interesse; razionalizzazione delle spese; progressiva informatizzazione e integrazione dei flussi operativi; razionalizzazione della gestione del personale; introduzione di un sistema di valutazione della dirigenza.

<sup>177</sup> Si fa riferimento all'elencazione delle priorità che sono costanti (sia per quantità che per qualità) in tutti i documenti amministrativi che si sono esaminati. Viene stabilito che "(. . .) La programmazione operativa delle strutture del Segretariato generale dovrà ispirarsi al perseguimento delle priorità politiche e dei relativi obiettivi strategici (*così come sopra indicati*).” Nella direttiva del 2007 viene peraltro espressamente richiamata "(. . .) anche la legge finanziaria per l'anno 2007 (*che*) contiene specifiche disposizioni in materia di razionalizzazione e riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni". Va evidenziato anche un ulteriore segnale di rafforzamento dei vincoli di natura economica e finanziaria dato dal richiamo nel documento del 2006 (3 s.) alle politiche economiche generali le cui linee sono indicate nei Documenti di programmazione economico finanziario.

generale, che pare collocarsi nel contesto delle amministrazioni, in sostanza di mero strumento dell'attuazione delle politiche pubbliche<sup>178</sup>.

L'esame dei singoli passaggi attraverso i quali si articolano le direttive per l'azione amministrativa, poi, mette in luce alcune caratteristiche rilevanti e che, per un verso, confermano la sensazione di incertezza circa l'ipotesi in inquadramento teorico del Segretariato generale.

Il primo riferimento è alla declamata "razionalità" del sistema amministrativo; si intende far riferimento all'azione del Segretariato generale tesa alla continua rimodulazione dei processi e dei procedimenti, soprattutto in chiave di semplificazione e razionalizzazione dell'impianto normativo. Il processo di adeguamento, si dice, è inevitabilmente permanente<sup>179</sup> e va adottato tenendo conto della continua evoluzione informatica e tecnologica<sup>180</sup>.

L'innovazione dovrebbe comportare anche una decisa razionalizzazione dei costi ed una più efficiente allocazione delle risorse.

Le direttive affrontano in più occasioni il tema delle risorse e del controllo finanziario che è visto come essenziale per raggiungere gli obiettivi di qualità ed efficienza.

---

<sup>178</sup> "Direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti e uffici del segretariato generale" per l'anno 2006, 4. La direttiva richiamando la posizione istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri afferma testualmente che si tratta della "(...) struttura di supporto del Presidente nell'esercizio delle proprie funzioni costituzionali di impulso, indirizzo e coordinamento in grado di assicurare anche in collegamento funzionale con le altre Amministrazioni interessate l'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo (...)"

<sup>179</sup> Si legge, sia nella direttiva del 2007, sia in quella del 2006, che "(...) piani di questa complessità si declinano necessariamente in programmi di lunga durata (...)"

<sup>180</sup> E' la parte delle direttive che si riferisce "*all'Amministrazione ad alta tecnologia, la cui azione viene scandita da (...)* Semplificare i procedimenti e i processi attraverso l'utilizzo delle potenzialità offerte dagli strumenti informatici e telematici. Ridurre i tempi di lavorazione tramite la gestione automatizzata dei flussi procedurali. Sviluppare l'accesso multicanale ai servizi offerti. Condividere gli archivi e le informazioni in possesso dell'amministrazione e consentire lo scambio di dati. Realizzare il piano di *e-government* che rappresenta la leva essenziale per modernizzare la pubblica amministrazione (...)"

E la questione delle risorse pubbliche, dell'oculatazza gestionale va ulteriormente rimarcata.

Oggi, la finanza pubblica si scopre per essere, forse, se non l'unico, uno tra i più importanti parametri operativi; riveste il valore di limite, di soglia insuperabile per qualsiasi intervento che la politica voglia assumere.

Atteso che le risorse raccolte dalla fiscalità generale oramai sono del tutto insufficienti per garantire la copertura globale delle spese, anche, come noto, per lo *stock* di debito pubblico e degli interessi da corrispondere al mercato finanziario, gli operatori politici sono sempre meno disponibili (o dovrebbero essere sempre meno disponibili e più attenti al rapporto tra costi e benefici delle politiche pubbliche) a finanziare interventi che non siano collegati ad un bisogno tangibile e “costituzionalmente orientato” nel senso dell'attuazione di politiche di sistema legate al riequilibrio ed alla crescita da un lato, e dalla competitività solidale dall'altro.

In questa ottica, va spiegata la strenua attenzione che le direttive assegnano alla programmazione, la verifica periodica dei risultati e finale di raggiungimento degli obiettivi.

Ciò costituisce non solo una esigenza di corretta gestione delle finanze pubbliche ma introduce un nuovo modo di intendere l'attività gestionale meno legata ai vincoli burocratici e più sensibile ai risultati ed al livello di soddisfazione delle comunità e dei cittadini<sup>181</sup>.

---

<sup>181</sup> Le direttive si soffermano su “Un'Amministrazione responsabile e attenta ai costi. (*mediante . . .*) Potenziare gli strumenti di programmazione, valutazione e controllo e diffonderli in tutto il sistema amministrativo Realizzare il budget di amministrazione; responsabilizzare sulla gestione delle risorse assegnate a fini del contenimento dei costi Definire un modello di misurazione e valutazione delle *performance* del personale come base per l'incentivazione e la motivazione del personale. Se l'ottica di funzionamento della Amministrazione pubblica è quella della qualità, occorre creare un circuito

L'obiettivo della crescita del sistema Paese è raggiungibile solo attraverso una Amministrazione (in senso generale) che non sia solo capace di applicare con asettico rigore le disposizioni normative ma che, invece, sappia percepire il cambiamento e anticipi gli effetti e sia in grado di governarne l'andamento.

Ora questi principi sono ancora più rilevanti per il Segretariato generale che, dalla sua collocazione istituzionale, è in condizione di poter valutare i costi ed i benefici delle regole vigenti e di proporre i correttivi affinché vengano attuate le modifiche che si ritengono necessarie. E' infatti essenziale dare risposte veloci e tecnicamente efficaci alle domande di semplificazione e di minor aggravio amministrativo provenienti dal cittadino e dall'impresa<sup>182 183</sup>.

---

virtuoso tra la gestione della finanza pubblica e della amministrazione attiva e la realizzazione di servizi al cittadino.”

<sup>182</sup> Si legge nella direttiva del 2006, 5 s., “(. . .) Si tratta (. . .) di percorsi di difficile attuazione ma di rilievo oramai cruciale se si considera che dalle sperimentazioni effettuate è stato rilevato come ad una maggiore qualità della regolamentazione corrispondano significativi risparmi nei costi operativi, di gestione e di transazione, nonché positivi effettivi in termini di sviluppo economico e crescita del prodotto interno lordo (. . .)”

<sup>183</sup> In realtà il tema della semplificazione è indicato anche dalla direttiva del 2004, 2 s., dove “ la semplificazione amministrativa, (è) intesa come snellimento delle attività poste in essere dall'amministrazione, razionalizzazione ed eliminazione di duplicazioni, contenimento di tempi e costi di 'produzione', recupero di efficienza e di efficacia.

La legge n. 229/2003 – legge di semplificazione 2001 – promuove ancora fortemente il tema della semplificazione dei procedimenti amministrativi e indica principi e modalità cui uniformarsi (riduzioni delle fasi procedurali, riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti, accorpamento del numero complessivo, riordino delle competenze degli uffici, soppressione di duplicazioni di strutture e/o competenze, adeguamento alle nuove tecnologie informatiche, analisi costi-benefici, valutazione dell'impatto regolatorio sulle categorie di utenti interessati, ecc).”

Ancora più interessante sembra un passaggio della direttiva del 2006, 5 s., che richiamando l'art. 14 della legge 246/2005 “di semplificazione per il 2005” sottolinea “(...) la necessità di valutare preventivamente gli effetti che ipotesi di intervento normativo possono procurare sulle attività dei cittadini e delle imprese, nonché sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni; a tali attività di valutazione ex ante dell'impatto scaturente dal disegno normativo (AIR) affianca, inoltre, l'obbligo di verifica ex post del raggiungimento delle finalità programmate e di stima dei costi e degli effetti causati (VIR) (. . .) ogni amministrazione invierà al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi le proposte di intervento normativo e affida allo stesso Dipartimento la funzione di coordinamento delle amministrazioni in tema di AIR e VIR. Sull'argomento si può esaminare anche la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000 (G. U. 23 maggio 2000, n. 118), la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 settembre 2001 (G. U. 25 ottobre 2001, n. 46) e la circolare 16 gennaio 2001, n. 1 “Guida alla sperimentazione dell'analisi di

Emerge in tale ottica il ruolo determinante che assume il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, il Dipartimento per le politiche economiche e quello per lo sviluppo delle economie territoriali .

In un successivo passaggio i documenti in commento di descrizione e programmazione dell'azione amministrativa generale si soffermano sulla "qualità del lavoro pubblico" ritenuto fattore determinante, di primaria rilevanza capace di costruire il successo o l'insuccesso delle politiche amministrative<sup>184</sup>.

Ecco spiegata l'ulteriore attenzione che le direttive riservano in generale al personale e, nello specifico, alla sua formazione, alla produttività ed al merito.

Infine viene disciplinato il monitoraggio dei risultati, a cura dell'Ufficio del controllo interno. " (. . . ) L'Ufficio curerà le procedure per la rilevazione automatizzata delle informazioni sulla realizzazione delle fasi previste nella programmazione degli obiettivi operativi, accessibile e costantemente consultabile da parte dei Dipartimenti e degli Uffici sulla rete intranet della Presidenza del Consiglio dei Ministri"<sup>185</sup>.

Gli obiettivi strategici trovano svolgimento negli "Obiettivi di innovazione/miglioramento" i cui attori sono i singoli dipartimenti ed uffici ai quali sono assegnati specifici *targets*.

---

impatto della regolamentazione", in G. U. 7 marzo 2001, n. 46. In dottrina, P. Torretta, *Informazione parlamentare e decisione legislativa*, cit., 44, n. 128, ed ampia bibliografia ivi indicata.

<sup>184</sup> Peraltro, pare opportuno segnalare, che nella direttiva del 2006 si pone un interessante parallelismo tra il personale che opera all'interno del Segretariato e quello che svolge la sua attività presso le strutture al servizio dei ministri senza portafoglio. Per entrambe le "categorie" di personale viene previsto un comune sistema di rilevazione delle esigenze formative.

<sup>185</sup> "Direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti e uffici del segretariato generale delle direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti e uffici del segretariato generale", 2007, 8.

*2. Alcune brevi osservazioni circa i rapporti tra il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed i principi costituzionali relativi alla pubblica amministrazione resi dalla lettura congiunta dell'art. 95 e 97 Cost. Continua l'incertezza; un possibile nuovo contenuto dell'art. 97 Cost. che continua a rimettere in gioco il problema della definizione della natura giuridica del Segretariato generale.*

Dopo la lettura delle direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti e uffici del segretariato generale riemerge, in modo ancora più problematico, il rapporto tra l'indirizzo politico e l'azione degli uffici e dei dipartimenti inseriti nell'ambito del Segretariato generale.

Come noto, in tema di indirizzo politico la dottrina<sup>186</sup> ha proposto una articolazione della funzione in due fasi distinte: la prima eminentemente creativa; la seconda, a carattere materiale e consistente nella individuazione dei mezzi e degli strumenti necessari per realizzare quanto immaginato.

E' evidente, infatti, che “(. . .) a nulla varrebbe individuare il fine se al tempo stesso a ciò non si accompagnassero le conseguenti determinazioni volitive e a predisposizione dei mezzi.”<sup>187</sup>

Tale impostazione fa inevitabilmente affiorare il tema dell'organizzazione e del peso che la stessa riveste non solo nell'attuazione dei fini ma anche nella loro determinazione.

In sostanza, non ci si distacca nemmeno in questo caso dal quesito di fondo e che è sempre quello: di stabilire se il Segretariato generale, visto questa volta dal

---

<sup>186</sup> T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 140 s.

<sup>187</sup> T.MARTINES, *Indirizzo politico*, cit. 140.

versante della “organizzazione” complessiva, possa concretamente assolvere fini politici.

Studi di autorevole dottrina hanno posto in luce come l'organizzazione possa essere analizzata in modo assolutamente contiguo alla funzione di indirizzo politico affermando che, in realtà, “il potere di amministrare” e il potere di individuare i fini generali abbiano una unica fonte e come, di conseguenza, non ha senso proporre una netta separazione tra l'organizzazione e l'indirizzo politico, attesa la loro strettissima interdipendenza.<sup>188</sup>

Tuttavia l'intuizione della dottrina sopra richiamata, che sembrerebbe assegnare alla struttura una primaria rilevanza politica sotto il profilo della attitudine della stessa al perseguimento degli interessi generali, dovrebbe tener conto della specifica disciplina costituzionale che la Carta fondamentale detta in tema di pubblica amministrazione.

Con ciò, si vuole sottolineare un aspetto ulteriore e che riguarda proprio la indicazione inespressa che il Costituente fornisce nel momento stesso in cui detta delle regole specifiche e che, di fatto, si traduce in una divaricazione tra la politica generale e gli strumenti pensati per attuarla. In realtà, non può non rilevarsi come l'attività sia cosa distinta – ancorché collegata – al fine di cui attende<sup>189</sup>.

---

<sup>188</sup> M. NIGRO, Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione, Milano, 1966, 152. Sottolinea l'illustre A. “Se l'attività d'organizzazione amministrativa è funzione d'indirizzo ne deriva come prima conseguenza che non esiste un potere d'organizzazione come potere autonomo. Il potere d'organizzazione è o puramente e semplicemente lo stesso potere di indirizzo o una sua specificazione (una delle figure in cui si ritenga in ipotesi scomponibile il potere di indirizzo) o, al massimo, una figura di potere strutturalmente a se stante e funzionalmente dipendente ed accessorio rispetto al potere di indirizzo.”

<sup>189</sup> C. PINELLI, La pubblica amministrazione, Artt. 97 – 98, in a cura di Giuseppe Branca; fondato da Giuseppe Branca e continuato da Alessandro Pizzorusso, Bologna, 1994, 184 ss.



In questo quadro l'azione del Segretariato generale, così come emerge dagli obiettivi che vengano posti nelle direttive più volte citate, trova fondamento anche nell'art. 97 Cost.

E se così è non può non estendersi al Segretariato la vigenza di quei principi di buon andamento ed efficienza – cui si aggiunge, per le motivazioni descritte prima, l'economicità – espressione ultima dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

Ciò significa, però, indicazione di un limite dell'azione del Segretariato il quale, pur attivamente collaborando all'attuazione dell'indirizzo politico, sarebbe pur sempre soggetto che attua più che individua la direzione, realizza più che additare.

Senonché, come rilevato da autorevole dottrina<sup>190</sup>, l'art. 97 Cost. non definisce cosa sia la pubblica amministrazione né quali enti e organismi ne facciano parte<sup>191</sup> ma propone uno schema di modalità operativa che, in ultima analisi, collegato

---

<sup>190</sup> N. OCCHIOCUPO, Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica, cit., 187 s. L'illustre A. nel commento circa la legittimità costituzionale dell'intervento legislativo ordinario nella istituzione del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, ha evidenziato che "nell'intervento legislativo si manifesta l'attuazione di alcuni principi costituzionali (. . .) ai quali (. . .) nessuno può sottrarsi e tanto meno gli organi costituzionali che pur nella loro particolare posizione sono sempre organi dello Stato e (*come tali*) sottoposti ai principi ed alle norme costituzionali né più né meno degli altri organi. *In tal senso* è in stato ormai chiarito che l'art. 97 si pone come principio generale nella disciplina dell'attività organizzativa, di tutti gli uffici pubblici e non solo degli uffici statali in senso stretto, di tutti gli apparati amministrativi, cioè di quelle strutture organizzative addette appunto al disbrigo dell'attività amministrativa, un principio, perciò, che non è circoscritto, come la collocazione della norma potrebbe lasciar pensare, alla tradizionale nozione di Pubblica Amministrazione, oramai d'altra parte, in crisi, né alle sole strutture organizzative con rilevanza giuridica c.d. esterna.

<sup>191</sup> In realtà va rilevato, per inciso, che attualmente, vi è una indicazione normativa di cosa sia la pubblica amministrazione, in senso stretto, contenuta nell'art. 1, co. 2°, del lgs. 165/2001 a tenore del quale " Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di Commercio, Industria artigianato, agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali, locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (. . .). Si ritiene comunque che la formula sia precettiva unicamente per individuare il proprio ambito di applicazione che è dato, principalmente, dalle questioni relative al rapporto di lavoro nelle amministrazioni pubbliche.

con l'art. 95 Cost.<sup>192</sup>, rappresenta la sintesi applicativa di regole d'origine costituzionale, in particolare, di quella dell'eguaglianza nella sua declinazione formale e sostanziale.

Anzi, la sottoposizione alle regole dettate dall'art. 97 Cost. dell'azione del Segretariato generale, se rapportata allo svolgimento della riserva di legge cui sono sottoposti i pubblici uffici, non è per nulla un indicatore convincente della appartenenza alla Pubblica amministrazione se si riflette sul fatto che tutti gli organi costituzionali sono sottoposti alla legge, sia pur tenuto conto della loro collocazione istituzionale<sup>193</sup>.

D'altra parte va rilevato che il contenuto dell'art. 97 Cost. è oggi rimodellato per una serie di interventi legislativi dovuti, in parte all'apertura del nostro sistema alle influenze europee e dall'altro alla più marcata "de-politicizzazione" dell'attività amministrativa avvenuta a partire dalla legge 142/1990 e dal d. lgs 29/1993, cui deve aggiungersi la legge 241/1990, le riforme in tema di controlli di legittimità<sup>194</sup> la revisione del Titolo V della Costituzione, dove si è sempre più ampliato il solco tra indirizzo e gestione, tra tipica attività esecutiva (più o meno dotata di discrezionalità ma che non è mai così estesa da poter essere considerata "libera nei fini") affidata alle burocrazie e indicazione della linea direttiva a cura degli organi politici<sup>195</sup>.

---

<sup>192</sup> In tal senso, M. NIGRO, Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione, cit., 217.

<sup>193</sup> Nel senso descritto da N. OCCHIOCUPO, Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica, cit., 188.

<sup>194</sup> L. 14 gennaio 1994, n. 20 "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti".

<sup>195</sup> R. CARANTA, Commento all'art. 97, in Commentario alla Costituzione (a cura di) R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. II, 1897 ss. L'A. fa anche riferimento al rinnovato principio di imparzialità di cui sarebbero espressione le autorità amministrative indipendenti. "Le autorità amministrative indipendenti sono lo strumento con il quale il legislatore tenta di assicurare in

Certamente, come più occasioni è stato messo in luce nel corso del lavoro, la spinta verso la ricerca di nuovi contenuti del principio di buon andamento (nella oramai famosa declinazione delle tre “e”, efficienza, economicità e efficacia) va attribuita alla rigidità dell’economia o meglio alle pressioni che il sistema economico generale rivolge al sistema politico e decisionale non solo in termini di maggiore e migliore risposta alle aspettative di classe ma soprattutto, sembra di poter affermare, in termini di uso oculato delle risorse pubbliche.

Il rinnovamento del significato dell’art. 97 Cost. rappresenta una tavola nuova, su cui sono tracciate, a tinte pastello, le espressioni più vitali della società contemporanea e sulle cui spinte riaffiora il contenuto forse più interessante delle attribuzioni del Segretariato generale: quello che si riferisce alla sua potenziali capacità di essere recettore delle istanze provenienti dal tessuto vivo della società contemporanea e di canalizzarle verso il decisore politico. E’ il compito che, come si è visto nelle pagine precedenti, assumono, in primo luogo, i dipartimenti e gli uffici dedicati al monitoraggio dell’economia, da un lato, e, dall’altro, quelli che sovrintendono alla c. d. qualità della normazione.

Si conferma, quindi, che l’eventuale attrazione delle attività del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio nell’orbita dell’art. 97 Cost. è puramente tecnica nel senso di rendere l’attività amministrativa<sup>196</sup> attraverso la quale si esprime l’azione del Segretariato identificabile e trasparente.

---

massimo grado l’imparzialità dell’azione amministrativa in settori nei quali particolarmente pregiudizievole potrebbe risultare l’influenza dell’indirizzo politico.”

<sup>196</sup> M. S. GIANNINI, Attività amministrativa, in Enc. dir., II, Milano, 988 ss.

3. *L'espressione materiale dell'attività del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema dell'inquadramento teorico tra le categorie di atto politico, atto di alta amministrazione ed atto amministrativo.*

Il tema della natura giuridica del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, per quanto illustrato nelle pagine che precedono, pare debba essere affrontato anche chiedendosi quale tipo di attività svolge l'organo e se tale attività possa rientrare in uno schema definitorio tipico (così come elaborato dalla dottrina) che si racchiude nella tradizionale ripartizione degli atti, visti dal punto di vista della discrezionalità, in atto politico, di alta amministrazione oppure tipicamente amministrativo.

Seguendo, sul punto, gli insegnamenti della dottrina più accreditata<sup>197</sup>, sembra sia necessario soffermarsi su un passaggio preliminare e che concerne la distinzione tra attività di indirizzo amministrativo generale e attività di alta amministrazione.

Per lo scopo che ci si prefigge, questa dottrina appare fortemente interessante perché sostiene che l'attività di indirizzo amministrativo sia “(. . . ) attività di applicazione e di specificazione dell'indirizzo politico (. . .)” mentre la seconda “(. . . ) attinente più propriamente all'amministrazione, nei suoi problemi generali ovvero a quelli più particolari di massima importanza. Si distinguono anche l'attività di gestione e quella di esecuzione.”

---

<sup>197</sup> M . S. GIANNINI, Attività amministrativa, in Enc dir., cit., 990. In modo più esteso, Id., Diritto Amministrativo, vol. II, Milano, 1993, 4 s.

Pare emergere, in sostanza, un concetto di attività amministrativa che, al di là degli aspetti puramente gestionali, sia tutta orientata all'attuazione dell'indirizzo politico, nella sua interezza.

Questa impostazione, apparentemente, sembra confermare l'idea di un Segretariato generale "organo politico" nel momento in cui – direttamente o indirettamente – si pone l'accento sulle attribuzioni che, più di altre, farebbero pensare ad un suo ruolo specifico dedicato alla determinazione ed allo svolgimento delle attribuzioni costituzionali di direzione e coordinamento in capo al Presidente del Consiglio dei ministri.

In realtà, questa ultima affermazione non può essere completamente accettata se si pone mente al fatto che il contesto delle direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti e uffici del segretariato generale sopra esaminate non lasciano molto margine di discussione se si ricorda l'espresso richiamo che viene fatto costantemente nei preamboli dei provvedimenti del Segretario generale alle disposizioni comuni e che regolano il funzionamento delle pubbliche amministrazioni, specie a quelli relative al monitoraggio dei risultati ed all'analisi dei costi e dei rendimenti dell'azione pubblica.

Invero, l'intuizione di Massimo Severo Giannini si crede possa essere letta in un senso diverso, in una accezione, cioè, che non escluda, a priori, la possibilità di verificare contenuti ancora più marcatamente politici in alcune strutture organizzative posto che, comunque, ogni amministrazione pubblica per la sua stessa conformazione costituzionale, attende a scopi che, in ultima istanza, sono di natura politica.

Se così è, la cifra della politicità degli atti va riscontrata su un piano diverso, forse più congeniale alla tradizione, e che consiste nella individuazione del tasso di discrezionalità che i provvedimenti del Segretariato generale possono assumere.

Per far ciò è opportuno premettere alcune rapide osservazioni circa l'atto politico e l'atto di alta amministrazione.

La dottrina, unanimemente, ricostruisce la figura dell'atto politico prendendo le mosse dal dato testuale dell'art. 31 del t.u. Cons. St.<sup>198</sup> che, espressamente, afferma che non è ammesso ricorso al Consiglio di Stato “(. . .) se trattasi di atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico”.

La ragione è stata tradizionalmente ravvisata nel fatto che l'atto politico che sia tale (cioè che sia proveniente da un organo di governo, requisito soggettivo, e che sia manifestazione di un potere massimamente discrezionale, requisito oggettivo) non possa essere, per definizione, contrario all'interesse pubblico e quindi non se ne potrebbe in alcun modo ravvisare l'illegittimità.<sup>199</sup>

La dottrina<sup>200</sup>, peraltro, ha offerto un rilevante contributo per porre in evidenza come la categoria dell'atto politico sia poco in sintonia con l'art. 113 Cost.

Alla fine la si è ritenuta una norma pleonastica, priva di contenuto precettivo, anche in relazione al fatto che l'area dell'insindacabilità politica è divenuta sempre più circoscritta<sup>201 202</sup>.

---

<sup>198</sup> R. D. 26 giugno 1924, n. 1054.

<sup>199</sup> P. BARILE, Atto di governo, in Enc dir., IV,, Milano, 1959, 222 s.

<sup>200</sup> E. CHELLI, Atto politico e funzione di indirizzo, Milano, 1961, 110 ss.

<sup>201</sup> C. TUBERTINI, Atti politici e di alta amministrazione, in Diz. di dir. pubbl., Milano, 2006, 516 ss.

<sup>202</sup> Ulteriori utili argomenti di prova di una sempre maggiore riduzione dell'area dell'incensurabilità della politica possono ricavarsi dal riconoscimento della possibilità di esperire l'azione di tutela risarcitoria nei confronti dello Stato per il danno cagionato dall'attività legislativa. Sul punto, può esaminarsi la posizione di C. SALVI, La responsabilità civile, in TRATTATO IUDICA – ZATTI, Milano,

La giurisprudenza, sensibile all'art. 113 Cost, ha sempre interpretato l'art. 31 t. u. Cons. St. in senso molto restrittivo richiedendo per la qualificazione "politica" di "atto formalmente amministrativo" la compresenza - qualificata - dei due requisiti. In sostanza si deve trattare di un atto emanato da un organo della pubblica amministrazione preposto in modo funzionale all'indirizzo e alla direzione al massimo livello della cosa pubblica e che concerna la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei poteri pubblici nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione; atti che in apparenza soggettivamente e formalmente amministrativi, costituiscano tuttavia espressione della fondamentale funzione di direzione e di indirizzo politico del Paese e coinvolgono i supremi interessi dello Stato e delle sue istituzioni fondamentali non essendo sufficiente (a qualificare l'atto come politico) che vi intervenga solamente una valutazione di ordine politico<sup>203</sup>.

In altra decisione, la giurisprudenza ha affermato che presupposto della qualificazione dell'atto come politico è che sia espressivo della funzione di direzione ed indirizzo politico; occorre in altre parole che si tratti di un atto o di un provvedimento emanato dal "governo, dall'autorità amministrativa cui compete la funzione di indirizzo politico e di direzione al massimo livello della cosa pubblica;

---

2005, 116 e segg. Rileva l'A. che così viene meno l'ultimo spazio coperto dall'immunità del potere pubblico. Il principio è stato introdotto attraverso il diritto comunitario (a partire dalla sentenza Francovich del 1991) e "(. . .) l'ingiustizia risiede (. . .) nella circostanza che il singolo ha subito una perdita economica che non vi sarebbe stato ove la normativa ordinaria fosse stata conforme al diritto (superiore). Alla luce di questa considerazione, è possibile intendere subito come si apra la via ad almeno un'altra ipotesi di responsabilità extracontrattuale dello Stato per responsabilità legislativa (. . .) vale a dire quella cagionata al singolo da una norma di legge contrastante con la Costituzione beninteso dopo che la stessa sia stata dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale." Si veda anche R. BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Padova, 1999; A. PIZZORUSSO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi in Italia*, in *Foro it.*, 2003, V, 175 ss.; S. CALZOLAIO, *L'illecito dello Stato tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2004.

<sup>203</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, 12 marzo 2001, n. 1397; T. A. R. Abruzzo, 7 ottobre 2003, n. 839.

dall'altro che si tratti di atto o provvedimento emanato nell'esercizio di "potere politico" anziché nell'esercizio di attività meramente amministrativa"<sup>204</sup>.

Pertanto, per considerare un atto come politico non è necessario (anche se sufficiente) che l'atto promani dal governo ma è, invece indispensabile, che sia estrinsecazione di una funzione di impulso e di indirizzo politico e di governo.

L'arresto più significativo (e, sembra di poter affermare, non solo in ordine di tempo) è intervenuto con la recente pronuncia del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio che, richiamando tutti i precedenti giurisprudenziali in materia, ha definitivamente chiarito la " . . . qualificazione del provvedimento come atto politico, non impugnabile in base all'art. 31 del RD 26 giugno 1924 n. 1034.

Dubita invero il Collegio, sulla scorta dell'insegnamento del Supremo Consesso (cfr., da ultimo, Cons. St., V, 23 gennaio 2007 n. 209) che la disposizione citata possa sopravvivere *sic et simpliciter* nell'ordinamento positivo, come delineato dagli artt. 24 e 113 Cost. Infatti, il principio di tutela giurisdizionale contro gli atti della P.A. ha portata generale e riguarda tutte le Amministrazioni, sicché le sue eventuali deroghe devono trovare il loro supporto in norme costituzionalmente orientate. È peraltro *jus receptum* (cfr. Cons. St., IV, 29 febbraio 1996 n. 217; id., 12 marzo 2001 n. 1397) che l'atto politico deve presentare due requisiti: l'uno di carattere soggettivo, in quanto deve trattarsi di atto emanato dal Governo o, comunque, dall'autorità cui compete la funzione d'indirizzo politico e di direzione al massimo livello dei pubblici poteri; l'altro di carattere oggettivo, in quanto deve trattarsi d'un atto o d'un procedimento

---

<sup>204</sup> T. A. R. Veneto, 25 maggio 2002, n. 2393; T. A. R. Puglia, 19 dicembre 1998, n. 930.



emanato nell'esercizio del potere politico, non già di un'attività meramente amministrativa. Non sono quindi, per i loro caratteri intrinseci, soggetti a controllo giurisdizionale solo gli atti con cui si realizzano scelte di specifico rilievo costituzionale e politico, ossia quelli che non si possono qualificare o non sono identificabili come amministrativi e in ordine ai quali l'intervento di questo Giudice determinerebbe un'interferenza del potere giudiziario nell'ambito di altri poteri.

È parimenti consolidato l'avviso del Supremo Consesso (cfr., per tutti, Cons. St., IV, 13 marzo 1999 n. 260; id., 22 marzo 2005 n. 1198; id., 31 marzo 2005 n. 1391), da cui il Collegio non ha motivo di discostarsi, secondo cui gli atti preordinati alla provvista di personale dello Stato ai massimi livelli sono atti d'alta amministrazione e non d'indirizzo politico e, come tali, soggiacciono comunque al sindacato giurisdizionale, secondo le regole proprie del giudizio di legittimità. Al riguardo, i parametri di legittimità di tali atti, cui si deve rapportare l'azione amministrativa, sono quelli direttamente identificabili negli art. 97 e 113 Cost., oltre che nella disciplina di rango ordinario contenuta nella l. 7 agosto 1990 n. 241<sup>205</sup>.

Resta da individuare in concreto quali possano essere gli atti politici.

La dottrina<sup>206</sup>, al riguardo, ne ha proposto un elenco che coglie il rilievo soggettivo, nel senso che sono indicati tutti gli organi potenzialmente in grado di esprimere dei contenuti politici nelle loro esternazioni (organi che, in realtà sono

---

<sup>205</sup> T. A. R. Lazio, sent. 13361/07. Si tratta del c.d. "caso Speciale". La vicenda è nota; il Governo ritenendo che non sussistesse più il rapporto fiduciario con il Comandante Generale del Corpo della Guardia di Finanza, aveva assunto il provvedimento di nomina di un nuovo Comandante. Sul punto appaiono anche interessanti le osservazioni che il Collegio esprime circa la necessità della motivazione dell'atto anche se di alta amministrazione (come viene qualificato quello "*de qua*") e sull'avviso di avvio del procedimento.

<sup>206</sup> P. BARILE, Atto di governo, in Enc dir., IV, cit., 224 ss.; G. B. GARRONE, Atto politico (disciplina amministrativa), in Dig. disc. pubbl., Torino, 1987, 546 ss.

costituzionali o di rilievo costituzionale)<sup>207</sup>, ma anche quello oggettivo cercando di dimostrare come l'atto politico sia configurabile come tale non tanto perché sia caratterizzato dalla più ampia discrezionalità ma, addirittura, sia libero nel fine essendo di diretta ed immediata esplicazione di quella funzione di indirizzo politico sottoposta solo alla Costituzione.

In sostanza, sembra potersi affermare che l'atto amministrativo e pure l'atto di alta amministrazione sarebbero sottoposti alla legge e si differenzerebbero solo in punto di maggiore o minore discrezionalità, secondo i binari tracciati dalla legge, mentre l'atto politico si collegherebbe solo alla Carta fondamentale ed alle leggi costituzionali<sup>208</sup>.

Sul punto, appare utile registrare la posizione di altra dottrina<sup>209</sup> che rileva come anche gli atti asseritemene liberi nel fine debbono però uniformarsi alle indicazioni contenute nella giurisprudenza della Corte Costituzionale concludendo, per i profili d'interesse, che l'indirizzo politico non deriva unicamente dal circuito Parlamento - Governo ma si esprime attraverso una pluralità di atti<sup>210</sup> (tra cui anche

---

<sup>207</sup> Sulla problematica definizione di organo costituzionale e di rilievo costituzionale può richiamarsi, C. PAPPAGALLO, *Organi costituzionali (indipendenza degli)*, Enc. giur., Roma, 1989 e G. LONG., *Organi costituzionali e di rilievo costituzionale*, in Enc. giur., Roma, 1989

<sup>208</sup> In particolare, la posizione di G. B. GARRONE, *Atto politico (disciplina amministrativa)* cit., 546. A titolo esemplificativo, l'A. cita, per il Presidente della Repubblica, le dimissioni dall'ufficio, la formazione del Governo, i messaggi alle Camere, la nomina dei giudici costituzionali, ecc; per il Governo ed il Parlamento gli atti "liberi nei fini e costituenti espressione della sovranità" come ad esempio, l'elezione del Presidente della Repubblica, la messa in stato d'accusa dello stesso, l'approvazione delle leggi, la mozione o la questione di fiducia, la mozione di sfiducia, la proposta di nomina dei ministri, la deliberazione dei decreti legge e dei decreti legislativi, ecc.

<sup>209</sup> G. CUGURRA, *L'attività di alta amministrazione*, Padova, 1973, 99 ss.

<sup>210</sup> G. CUGURRA, *L'attività di alta amministrazione*, cit., 103 s. Sostiene l'A. che "( . . . ) che gli atti mediante i quali si esprime l'indirizzo amministrativo non sono tutti i provvedimenti discrezionali ma quelli dotti di forza propulsiva rispetto all'ulteriore azione dei pubblici poteri cioè gli atti di indirizzo ( . . . )."

quelli “politici”) cui ricomprendere, per collocazione e per oggetto delle decisioni, anche le sentenze della Corte.

Ne consegue, da un certo punto di vista, anche un superamento della discrezionalità come segnale qualificante e caratterizzante dell'appartenenza all'uno o all'altra delle categorie tipologica degli atti, a vantaggio del rilievo della libertà del fine.

Questa ultima riflessione mette in evidenza che l'elemento discretivo tra atto politico e atto di alta amministrazione sia una barriera tutt'altro che invalicabile nella misura in cui si conviene che questi atti esprimano una funzione di indirizzo che, sia pur rivolta verso un settore specifico dell'amministrazione, resterebbe pur sempre connotata da una ampia libertà nella determinazione del fine.<sup>211</sup>

In altri termini, il punto di equilibrio è ancora una volta identificabile nella politicità che la questione presenta e nel collegato coinvolgimento di simmetrie e valori costituzionali.

Ora, se il tema richiede una composizione marcatamente politica della vicenda, lo strumento utilizzato sarà la legge, espressione massima della politicità; viceversa, qualora il carattere politico si sia “dissolto” verrebbero in evidenza altri strumenti e, in ultima analisi, l'atto amministrativo<sup>212 213</sup>.

Questa ultima osservazione troverebbe conferma nella circostanza che tra l'atto politico e quello di alta amministrazione vi sarebbe comunanza di provenienza, dagli stessi organi di vertice dell'organizzazione dello Stato.

---

<sup>211</sup> M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri, Lineamenti generali*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, 1984, 815 ss.

<sup>212</sup> G. CUGURRA, *L'attività di alta amministrazione*, cit., 203.

<sup>213</sup> Per una indagine sull'atto amministrativo e sulle sue problematiche, M. S. GIANNINI, *Atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, 35 ss. In modo più esteso, Id., *Diritto Amministrativo*, vol. II, Milano, 1993, 235 ss.

“In altre parole, l’alta amministrazione è volta a promuovere e coordinare l’azione della pubblica amministrazione: essa non realizza mai direttamente i fini indicati nell’atto di indirizzo politico ma è sempre orientata a stimolare e disciplinare l’attività degli uffici e degli enti preposti alla concreta attuazione di tali fini”.<sup>214</sup>

Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, deve concludersi che, sul fronte dell’attività amministrativa, i provvedimenti e gli atti del Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei ministri non afferiscono all’area degli “atti politici” rilevando semmai (e, peraltro, solo in alcune ipotesi) come “atti di alta amministrazione” (si pensi ad esempio alla nomina del Segretario generale) e, nella maggior parte dei casi, a semplici atti amministrativi sottoposti al controllo giurisdizionale ed ai principi ed alle regole del procedimento amministrativo.

Lo scenario così delineato consente di poter ulteriormente confermare che il meccanismo di trasmissione degli *input* politici e di successiva traduzione degli stessi in azione amministrativa vada delineato facendo riferimento alla schema adottato dalle riforme amministrative degli anni 90 (proseguite nel 2000) che sono orientate alla radicale scissione tra decisione politica e azione amministrativa, detto diversamente tra impulso ed azione.

---

<sup>214</sup> G. B. GARRONE, Atto di alta amministrazione, in Dig. disc. pubbl., Torino, 1987, 541.

4. *Il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri nella giurisprudenza. Conclusioni.*

A conclusione del presente lavoro, non può non citarsi e commentare la giurisprudenza che ha, sul punto controverso (la natura giuridica del segretariato generale della presidenza del consiglio dei ministri), espresso in più occasioni ed in maniera inequivocabile il proprio orientamento.

L'analisi deve partire da una prima pronuncia con la quale la Corte Costituzionale, nel 1989 <sup>215</sup>, ha preso in esame un conflitto sorto tra la provincia di Bolzano e la regione Trentino – Alto Adige e lo Stato in relazione ad una supposta lesione della sfera di autonomia costituzionale delle autonomie speciali perché l'art. 19 l. 400/1988 attribuisce ad un organo ausiliario del presidente del consiglio, anziché al governo la cura degli adempimenti di marcato carattere politico.

In questa prima occasione la Corte ha avuto modo di precisare la nozione di organo ausiliario del presidente del consiglio ed i riflessi costituzionali dell'azione del segretariato generale.

Mediante una attenta esegesi dell'art. 19 della legge n. 400 del 1988, la Corte evidenzia come non vi possa essere alcuna lesione dell'autonomia regionale in quanto le incombenze del segretariato generale si riferiscono esclusivamente ad attività interne alla presidenza del consiglio ed il cui unico riferimento politico istituzionale è da individuare nel presidente del consiglio dei ministri. Questa considerazione deriva non tanto dalla tipologia dell'attività posta in essere dal segretariato generale quanto piuttosto dalla “ . . . *configurazione giuridica da riconoscere al segretario generale della presidenza*

---

<sup>215</sup> Corte Costituzionale, sentenza 28 aprile 1989 n. 24, in Foro. it., 1989, I, 2065 ss.

*del consiglio dei ministri che è quella propria di un organo posto al vertice dell'amministrazione interna alla stessa presidenza al quale non sono imputati poteri o rapporti aventi una valenza politica esterna . . .*"<sup>216</sup>

Successivamente è intervenuta una deliberazione della Sezione di controllo Stato della Corte dei Conti<sup>217</sup> che ha ulteriormente chiarito la questione completando il quadro che la Corte Costituzionale aveva fatto alcuni anni prima.

Tale decisione, per la articolazione argomentativa e per l'accuratezza con la quale le questioni sono sviluppate, può considerarsi, ancor oggi, un arresto non superato.

Il giudice contabile sviluppa il proprio ragionamento indagando su una possibile assimilazione sostanziale tra il segretario generale ed il ministro senza portafoglio.

La Corte dei Conti è categorica nell'escludere che " . . . il segretario generale della presidenza del consiglio dei ministri versi in una posizione analoga e comunque di sostanziale equiparazione rispetto a quella dei ministri senza portafoglio o eventualmente di sottosegretari appositamente delegati. Si tratta infatti di soggetti appartenenti ad ordini del tutto diversi, che sono rispettivamente quelli degli organi di governo e della dirigenza amministrativa e che sono chiamati ad assolvere funzioni completamente diverse nei contenuti e negli effetti".

Anche nell'ipotesi in cui il segretario generale assume responsabilità che non siano state attribuite ad un ministro senza portafoglio o delegate al sottosegretario di

---

<sup>216</sup> Corte Costituzionale, sentenza 28 aprile 1989 n. 24, cit., Punto 13 del "considerato in diritto".

<sup>217</sup> Corte dei Conti, sezione controllo Stato, deliberazione 21 marzo 1996, n. 58, in Riv. Corte dei Conti, 1996, fasc. 2, 27 ss.

Stato alla presidenza del consiglio dei ministri, questo non significa che il segretario generale svolga attività di governo.

Ciò perché, qualora si ritenga di affidare alcuni compiti ad un soggetto connotato politicamente (ministro senza portafoglio o sottosegretario di Stato), la mera attribuzione è in grado solamente di far cessare il legame con il presidente del consiglio e, di conseguenza, con il segretario generale che rappresenta il suo supporto amministrativo e gestionale.

“Va anche sottolineato che, anche se l’art. 21 della legge 400 del 1988 dispone che qualora un dipartimento non venga affidato ad un ministro senza portafoglio, il capo del dipartimento dipende dal segretario generale va detto che, lungi dall’equiparare il ministro senza portafoglio al segretario generale, . . . *(tale scelta)*. . . risponde a mere esigenze organizzative. La norma ha la sua spiegazione nel fatto che i dipartimenti che rappresentano articolazioni del segretariato generale sono posti alle dipendenza dei ministri senza portafoglio laddove costituiscono strutture serventi rispetto ai compiti affidati ai ministri senza portafoglio stessi. In tale contesto è evidente che ove non venga nominato un ministro senza portafoglio per l’espletamento dei compiti per il quale il dipartimento era destinato o fungere da supporto, il dipartimento stesso rientra nella norma e tornano a far parte del segretariato generale dipende dal segretario generale svolgendo al propria opera collaborativa a favore del presidente del consiglio dei ministri”.

Sostiene perentorio il giudice contabile che “. . . *qualsiasi interpretazione della normativa diversa da quella testè ricordata costituirebbe un gravissimo vulnus al sistema*

*costituzionale vigente e rappresenterebbe una inammissibile negazione della netta distinzione esistente tra organi di governo e dirigenza amministrativa?*.<sup>218</sup>

Successivamente la Corte dei Conti è nuovamente intervenuta sulla questione confermando la precisa linea di demarcazione che distingue, nell'ambito della presidenza del consiglio, l'area delle attribuzioni politiche da quella della mera gestione amministrativa facendo, senz'altro, accedere a quest'ultima il segretariato generale. Il segretario generale non ha rilevanza esterna non svolge funzioni di natura politica; è titolare del più alto ufficio dirigenziale della struttura amministrativa e come tale è competente a vigila sull'azione amministrativa ed è responsabile nei confronti dell'autorità politica<sup>219</sup>.

Da ultimo, un nuovo intervento della Corte Costituzionale che, nella sentenza n. 221 del 2002<sup>220</sup>, pur non mettendo in discussione l'arresto giurisprudenziale descritto precedentemente, sembra aprire le porte alla possibilità che vengano realizzati dal legislatore ordinario soluzioni organizzative per il segretariato generale della presidenza del consiglio analoghe a quelle delle strutture di supporto degli altri organi costituzionali, nel rispetto del principio di legalità e della riserva dell'art. 95 della Costituzione.

---

<sup>218</sup> Per il dibattito intervenuto in dottrina a seguito della posizione espressa dalla Corte dei Conti, si vedano G. RIZZONI, La presidenza del Consiglio dei ministri: un ministero "sui generis", in C. DALL'ORTA E F. GARELLA (a cura di), Le amministrazioni degli organi costituzionali, cit., 393 ss. e F. BATTINI, La presidenza del consiglio dei ministri alla vigilia della riforma, cit., 214 s.

<sup>219</sup> Corte dei Conti, sezione controllo Stato, deliberazione del 5 dicembre 1997 n. 149. Alla luce impostazione " . . . I provvedimenti con il quali il segretario generale della presidenza del consiglio dei ministri attribuisce funzioni dirigenziali sono illegittimi poiché si consentirebbe una indebita ingerenza del segretario generale nell'esercizio di funzioni affidate all'esclusiva responsabilità di un ministro o di un sottosegretario".

<sup>220</sup> In [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it).



Lo scenario che si è delineato non lascia molto spazio a valutazioni ulteriori circa la prospettazione di una collocazione del segretariato generale della presidenza del consiglio nell'ambito degli organi "materialmente" costituzionali (anche nella declinazione fatta dalla dottrina di "organo di organo costituzionale").

Già il quadro sinottico delle funzioni realmente esercitate, le indicazioni desumibili dalle direttive emanate dal segretario generale, la decisa propensione nel considerare gli atti ed i provvedimenti nell'orbita degli atti amministrativi e tutt'al più in quelli di alta amministrazione - escludendo radicalmente la categoria degli atti politici - aveva fatto immaginare la soluzione del presente lavoro ancor prima della descrizione degli esiti cui è pervenuta la giurisprudenza.

Conclusioni che, al momento, non sembra possano essere scalfite da una ulteriore osservazione circa il ruolo attivo che il segretariato generale della presidenza svolge a sostegno e per la determinazione dell'azione di governo.

A ben guardare non pare che questa considerazione possa da sola intaccare il quadro così ferreo nei termini descritti dalla giurisprudenza costituzionale e contabile.

Infatti, basterà riflettere sul fatto che qualsiasi pubblica amministrazione conduce attività in un certo senso "politica", nella misura in cui svolge ordinariamente le proprie attribuzioni contribuendo, per questa via, al raggiungimento degli obiettivi e dell'indirizzo politico governativo.

Su questo versante possiamo trovare esplicita conferma proprio nelle citate indicazioni giurisprudenziali, nella parte in cui si descrive il ruolo che il segretario generale assume quando un'area gestionale viene assegnata alla responsabilità (politica) di un ministro senza portafoglio o di un sottosegretario di stato.

Il fatto che il dipartimento corrispondente – ordinariamente posto sotto la sfera di influenza del segretario generale - viene invece collocato nell'ambito dell'autorità politica non significa equiparazione tra le due figure perché quelle attribuzioni, lungi dall'appartenere al segretario generale, sono in realtà segmenti di “territorio politico” che insistono esclusivamente sulla figura presidenziale.

Per questo motivo, ricordando l'acclarata dicotomia legislativa tra azione politica e azione amministrativa, solo il presidente del consiglio si può “spogliare della proprietà di questi territori” assegnandoli all'agire di altri soggetti dai lineamenti esclusivamente politici.

In estrema conclusione, e ricordando i lavori parlamentari della legge n. 400 del 1988, sembra potersi affermare che la natura amministrativa del segretariato generale discenda proprio dal fatto che tale organo è stato immaginato non come organo di supporto del governo nella sua complessità politica, ma del presidente del consiglio dei ministri nella sua individualità gestionale.