

## II

# EVOLUZIONE DEL POTERE DI COORDINAMENTO DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

LUCIANO BARRA CARACCILO \*

### 1. FONDAMENTO NORMATIVO E ISTITUZIONALE

Il sistema costituzionale e amministrativo italiano configura un potere di coordinamento che fa capo al perno centrale del potere esecutivo, individuabile nel plesso Presidente del Consiglio dei Ministri-Consiglio dei Ministri.

Il suo fondamento normativo passa per il regio decreto 14 novembre 1901, n. 466 (compito del Presidente di coordinare l'attività politico-amministrativa del Governo). Poi l'art. 95 Cost., la legge n. 400 del 1988 e infine d.lgs. 303 del 1999.

Dobbiamo ragionare sulla base di queste ultime due leggi. Quello che è interessante notare è il progressivo orientamento della struttura Presidenza da servente del Governo-Consiglio dei Ministri a espressione del potere rafforzato del Presidente del Consiglio, di cui il d.lgs. 303 accentua le prerogative e la posizione, in un disegno di progressivo mutamento della concezione dell'Esecutivo, dalla primazia legata alla realtà collegiale – modulo, naturale di coordinamento – all'enfasi sulla titolarità del potere di assicurare l'unità di indirizzo politico e amministrativo del Governo.

È così principalmente il Presidente del Consiglio che si avvale della Presidenza come titolare di crescenti funzioni autonome che rappresentano un complessivo potere di coordinamento ma che si dettagliano rispetto alla gestione di interessi sempre più differenziati e diramati. Prerogative che oltretutto fanno concentrare nella figura la titolarità delle potestà politiche e amministrative più delicate e a carattere generale, mentre accrescono la dimensione tecnica se non complementare della gestione di interessi affidata ai singoli Ministri.

---

\* Vicesegretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

## 2. EVOLUZIONE DEL MODO DI INTENDERE LA DISTRIBUZIONE DEL POTERE DI DETERMINARE L'INDIRIZZO POLITICO NELLA SUA FASE APPLICATIVA ALLA LUCE DELLA PIU' RECENTE LEGISLAZIONE

Il fenomeno segnalato è acuito dal riassetto di attribuzioni pubbliche determinato dal duplice insistere della sfera delle competenze comunitarie e dell'ampliata autonomia politica delle Regioni e degli altri enti territoriali.

Le condizioni prefigurate tendono a costruire l'Esecutivo del presidente, cioè ad avvicinare, a Costituzione invariata, il nostro Governo alla forma della titolarità monocratica, tipica dell'esecutivo presidenziale o quantomeno di governo del premier. È un disegno praticabile a condizione che siano da un lato ridisegnate le prerogative costituzionali delle figure componenti il Governo, dall'altro delineati strumenti di attuazione e realizzazione effettiva dei vasti poteri di coordinamento a fini di assicurazione dell'unità dell'indirizzo politico.

Elencare infatti degli obiettivi che comporrebbero un'attribuzione così importante e imponente senza legarli a poteri di agire in esecuzione del mandato – legalmente e consapevolmente definiti –, infatti contraddice la stessa definizione di funzioni contenuta nell'incipit dell'art. 2, comma 2, che diverge ed innova rispetto all'impostazione dell'art. 2 della legge 400. L'art. 2 compie più un'indicazione di obiettivi legali di principio, che un momento di definizione di competenze conforme al principio di legalità dell'art. 97 Cost.

La previsione che conferma questa divergenza progressiva del d.lgs. 303 rispetto all'impostazione della legge 400 è contenuta nell'art. 2, comma 2, finora citato alla lettera *f*). Al Presidente sono infatti affidate la “progettazione delle politiche generali e le decisioni di indirizzo politico generale”, laddove l'art. 2, comma 1 della legge 400 demandava al Consiglio dei Ministri la determinazione della politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa. Quanto ancora si conciliano queste due disposizioni tra di loro? La soluzione passa necessariamente per la valorizzazione dell'art. 95 Cost, che proprio al Presidente del Consiglio demanda la direzione della politica generale del Governo attribuendogliene la responsabilità, come pure gli affida il mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo, promovendo e coordinando l'attività dei Ministri.

Ora la direzione della politica generale di cui all'art. 95 Cost. non coincide con la sua “determinazione”, quale affidata al Consiglio dei Ministri dall'art. 2 della legge 400 del 1988, mentre invece la progettazione di cui all'art. 2 del d.lgs. 303 del 1999 sembra afferire a quest'ultima. La salvezza del sistema è possibile attribuendo alla progettazione un valore di fase preparatoria per la successiva deliberazione spettante al Consiglio dei Ministri.

Sta di fatto che è difficile immaginare una progettazione che non sia determinante e costitutiva della politica generale, con limitati margini di variazione in sede collegiale. È dunque la normativizzazione della fase preparatoria dell'indirizzo politico che sposta verso il Presidente il baricentro della politica governativa. In altri termini, la fase cognitiva e progettuale spetta alla Presidenza, che per questo diviene un apparato la cui expertise e prassi di azione, pongono in una posizione non di semplice primazia, funzionale al coordinamento paritario (coordinamento in senso stretto), ma in posizione di organo propulsore con effetti di predeterminazione delle opzioni fondamentali dell'indirizzo politico generale e dello stesso programma di governo. Questo è il momento preparatorio in cui la Presidenza nel suo complesso è anzitutto coinvolta; cioè un momento preparatorio di natura politica, nell'alveo della creazione della discrezionalità politica stessa e dei suoi fini. Le indicazioni programmatiche su cui il governo ottiene la fiducia delle Camere, infatti sono necessariamente vincolate ad una maggiore genericità e all'esigenza di adattamento alle concrete esigenze della realtà politico-economica che si manifesteranno.

### 3. DISTINZIONE TRA INDIRIZZO POLITICO E ATTIVITÀ DI COORDINAMENTO E TIPOLOGIE DI QUEST'ULTIMO: COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO E ISTITUZIONALE

Va a questo punto evidenziata la distinzione tra indirizzo politico e coordinamento dell'attività politica e amministrativa. Indirizzare significa conformare l'azione di altri ad un fine prefissato e, nel caso, ai fini indicati nello stabilire la politica generale del Governo.

Il coordinamento è il corollario applicativo della titolarità di una funzione dinamica e necessitata: garantire nel corso dell'azione di governo l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo. Questa è un'esigenza dei sistemi complessi, cioè attuare coerentemente e consapevolmente la strategia per il raggiungimento degli obiettivi prioritari di un'organizzazione, eliminando conflitti e contraddizioni tra i responsabili dell'attuazione stessa.

Anzi, nella complessità della realtà politico-istituzionale in cui si trova ad agire il Governo, la funzione di monitoraggio della coerenza funzionale dell'azione svolta finisce per essere una componente dello stesso indirizzo politico, che sfugge in parte al rapporto fiduciario con il potere legislativo, proprio perché una strategia programmatica, svolgendosi nel tempo, comporta un continuo aggiustamento e adattamento. Questa attività si situa sia sul versante politico, rendendo talora necessaria la verifica di compatibilità col mandato fiduciario delle Ca-

mere (e questi sono momenti di verifica propri di ogni democrazia), sia sul versante del dimensionamento dell'interesse pubblico nell'applicazione della legge, e nella ricostruzione momento per momento del concreto assetto degli interessi perseguiti dall'attività amministrativa. Questo secondo livello sfugge per necessità operativa alla verifica fiduciaria.

Questo flusso di attività di coordinamento interviene, nei suoi diversi livelli (politico, tecnico-politico, di alta amministrazione) laddove vi sia la compresenza di più centri di competenza amministrativa e un contrasto che non consenta di stabilire il punto di equilibrio nella realizzazione dell'interesse pubblico prevalente (quale dovrebbe discendere dalla fissazione del programma di governo e dall'aggiustamento continuo dell'indirizzo politico conseguente al suo monitoraggio e progettazione facenti capo alla Presidenza).

In questo quadro complessivo di azione si tende a distinguere un coordinamento amministrativo e un coordinamento istituzionale.

Il primo è affidato, principalmente, all'apposito Dipartimento per il coordinamento amministrativo, ma anche al Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali, e interviene quando esiste un problema di sintesi e individuazione dell'interesse pubblico, concorrente con altri, derivante dall'adozione di atti amministrativi di massima importanza. Tali atti sono di alta amministrazione – quali fondamentalmente la complessa e amplissima gestione delle nomine delle massime figure dirigenziali di tutto l'apparato pubblico centrale –, atti complessi di natura programmatica o di maggiore portata tecnico-economica che vedono coinvolta anche l'Amministrazione dello Stato, e quindi l'esigenza di connotazione della discrezionalità tecnica e politica in relazione a situazioni complesse di realizzazione dell'indirizzo politico governativo; tipiche le localizzazioni di opere pubbliche di vasta dimensione, di iniziative industriali a rilevante impatto ambientale o realizzative di pianificazioni e insediamenti economici con forti ricadute occupazionali.

Quanto al coordinamento "istituzionale" esso non trova espressa previsione nella legislazione. Troviamo un concetto parziale nella formula "relazioni istituzionali", contenuta essenzialmente nei d.p.c.m. organizzativi attuativi del d.lgs. 303 del 99.

Ma il coordinamento istituzionale è una realtà empirica, esiste e costituisce anzi una categoria di ampia e peraltro non unitaria realtà giuridica. Esso è anzitutto gestito da strutture della Presidenza costituite in Dipartimenti specifici facenti per lo più capo a Ministri senza portafogli, ovvero facenti capo genericamente al Segretariato generale e quindi direttamente al Presidente del Consiglio, di cui il Segretariato generale costituisce la struttura centrale di supporto.

Quanto al contenuto esso è riferibile almeno ai seguenti aspetti, ricostruibili anche essi in base all'art. 2 del d.lgs. 303 del 1999:

- esigenze tecnico-politiche di gestione dei rapporti con le istituzioni europee;
- esigenze di gestione tecnico-politica dei rapporti con il sistema delle autonomie territoriali;
- esigenze strumentali di sistemi di concreta verifica dei modi e tempi di attuazione del programma di governo (su tale tematica si innesta il potenziamento del sistema di monitoraggio dello stato di attuazione del programma di governo, con l'istituzione di un apposito Ministero senza portafogli, ed il sistema dei controlli strategici, gestito dal Dipartimento della funzione pubblica).
- esigenze di relazione e gestione di interessi rispetto a realtà sociali costituzionalmente rilevanti e considerate come coesenziali alla piena realizzazione dell'assetto democratico della comunità (in specie relazioni con le confessioni religiose e le politiche di pari opportunità), ma sono ipotizzabili altri fasci di interessi costituzionalmente rilevanti in base alla previsioni di coordinamento di politiche di settore considerate strategiche dal programma di governo contenute nell'art. 2, comma 2, lett. *n*) d.lgs. 303.

Tale previsione da un lato dà conto della vastità di organismi satellitari che gravitano attorno alla Presidenza e ad essa fanno capo, sovrapponendosi, disorganicamente alle competenze dei Dipartimenti ordinariamente competenti alle funzioni di coordinamento (commissioni, strutture di missione, commissariati straordinari).

Per altro verso, contraddice la tendenza del d.lgs. 303 del 1999 a fare della Presidenza una struttura di coordinamento puro, non gestionale di interessi specifici. Ed infatti, è talora difficile distinguere il confine tra coordinamento operabile in sede di Presidenza e poteri di indirizzo politico-amministrativo spettanti ai singoli Ministri nelle materie di rispettiva competenza (come se la sede collegiale del Consiglio dei Ministri fosse insufficiente all'attuazione coordinata del programma politico).

Inoltre, la stessa essenza delle funzioni legislative statali nelle ormai prevalenti materie di competenza regionale concorrente si atteggia come potere di fissazione di principi generali aventi di per sé una connaturata attitudine al coordinamento delle politiche legislative e amministrative delle realtà locali; pertanto non è ben chiaro quanto vi sia spazio per un ulteriore coordinamento istituzionale e amministrativo svolto tramite gli organismi in questione rispetto al quadro dell'amministrazione gestionale "localizzata" che emerge dall'attuale Costituzione.

#### 4. STRUMENTI DI REALIZZAZIONE DEL COORDINAMENTO NELL'ATTUALE REALTÀ NORMATIVA

Rispetto a tutte le funzioni ora accennate si pone poi l'esigenza di definire gli strumenti attuativi di questo ampio potere di coordinamento, in relazione alla mancata indicazione di corrispondenti poteri generali e all'empirico espandersi o permanere della varie esigenze di settore. La classificazione che cercheremo di operare non può essere esaustiva e corrisponde ad una semplificazione descrittiva, senza voler e poter esaurire la complessità forse inesauribile dei problemi di sistemazione teorica.

Strumenti riferibili in vario modo e in linea di principio a tutte le "funzioni" finora evidenziate, sono la collegialità, e la concertazione procedimentale (cioè, come fase necessaria di un procedimento, regolata da norme, soggetta a termini e a eventuali meccanismi sostitutivi e di silenzio-assenso e che mette capo all'atto di concerto): entrambi le modalità sono ascrivibili all'attività concordata-consensuale. Altro strumento è l'attribuzione di un potere di coordinamento ad un soggetto in posizione di parità, ovvero di direzione (con potere di direttiva; come atto corrispondente).

La posizione di supremazia corrispondente alla direzione dovrebbe comportare, senza la necessità di espresse previsioni, poteri di informazione, di concertazione informale, di istituire momenti collegiali. Il coordinamento politico, nella sua principale espressione dell'iniziativa legislativa, si avvale largamente di queste facoltà, che si sostanziano a livello tecnico-redazionale nell'attività del Dipartimento Affari giuridici e legislativi e che ci fanno ritenere che la Presidenza, *rectius* il Presidente del Consiglio e quindi la sua struttura servente, nell'attuale costituzione materiale, sia in posizione di supremazia-direzione sul piano della produzione normativa nella misura in cui occorra garantire l'unità di indirizzo politico del Governo.

Si può ancora pensare alla gestione dei rapporti col sistema delle autonomie, che si avvale di un apposito Dipartimento (retto per lo più da un Ministro senza portafoglio), presso il quale sono poste le strutture di organi collegiali quali la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, e la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, rispetto alle quali opera il modulo della concertazione procedimentale necessaria sia di livello politico che amministrativo, in base a espresse previsioni di legge. Ma si ricorre anche al modulo della collegialità atipica mediante l'istituzione di "appositi organi a composizione mista", come alla concertazione informale, secondo criteri di opportunità politica. E ciò anche come momenti preparatori di veri e propri atti di direzione, cioè, come fasi consultive precedenti l'emanazione di diret-

tive e o atti di “indirizzo e coordinamento” (ipotesi peraltro divenute residuali alla luce del nuovo ordinamento costituzionale delle autonomie).

Il più eminente dei poteri di cui dispone sul piano del coordinamento amministrativo la Presidenza è proprio del Consiglio dei Ministri ed è contenuto nell'art. 14-*quater* della legge 7 agosto 1990 n. 241, norma “spia”, perché in realtà essa implica una prevalenza istituzionale dello Stato laddove siano coinvolti interessi ad esso unitariamente affidati. E mantiene la sua attuale efficacia anche di fronte al mutare del sistema costituzionale delle autonomie territoriali.

L'applicazione del sistema segnala inoltre una coesistenza di coordinamento formale ed informale. Si constata infatti che il momento istruttorio fondamentale viene svolto dal Dipartimento per il coordinamento amministrativo in modo consultivo e collegiale al di fuori del meccanismo della Conferenza di servizi, che ha ormai segnato il confine estremo della sua capacità di armonizzazione degli interessi coinvolti. Quello che ne segue è una fase informale di coordinamento dell'attività complessiva delle amministrazioni e quindi dell'apparato pubblico inteso nel suo complesso, incluse le autonomie locali.

Il risultato finale di questo coordinamento sarà prodotto da una posizione di direzione-supremazia, in cui viene espresso finalmente il concretizzarsi dell'interesse pubblico secondo un punto di vista non tanto centralista, ma di *reductio ad unitatem* delle istanze pubbliche, di visione complessiva che solo l'Esecutivo centrale può esprimere come portatore dell'interesse facente capo all'intera comunità nazionale.