

IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE COMUNITARIE E LA RIFORMA DEGLI APPARATI DI GOVERNO

di Mario P. CHITI (*)

1. I primi tentativi di coordinamento delle politiche comunitarie tramite l'istituzione di un apposito apparato governativo si hanno nel quadro della riforma dei poteri centrali dello Stato, avviata concretamente a partire dalla fine degli anni settanta con una serie di provvedimenti della Presidenza del Consiglio che, almeno in parte, recepivano le indicazioni scaturenti dalla dottrina e dai rapporti delle commissioni di studio all'uopo costituite.

È ben noto che nel dibattito sulla riforma delle istituzioni un punto cruciale di svolta è rappresentato dal Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato, presentato nel 1979 dall'allora ministro per la funzione pubblica, M.S. Giannini. Sul tema della riforma della Presidenza del Consiglio, il rapporto si limitava a mettere in luce i due modelli considerati possibili: quello francese, caratterizzato dalla collocazione presso la Presidenza degli «uffici, detti correntemente interdipartimentali, cioè quegli uffici che curano un interesse pubblico individuato, ma non settoriale, in quanto si dirama lungo più altri interessi pubblici», e il modello inglese, che comporta uffici di presidenza destinati al supporto delle competenze costituzionali del premier. Per i necessari approfondimenti e per l'individuazione della soluzione più confacente al sistema italiano, il rapporto rinviava ad una specifica commissione di studio, in effetti poi istituita.

Questa commissione, finalizzata al riordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e gergalmente nota come Giannini-Amato, per quanto qua interessa si incentrava sulla valorizzazione della funzione di determinazione dell'indirizzo e di mantenimento

(*) Docente di Diritto amministrativo nell'Università di Firenze.

dell'unità di indirizzo e coordinamento, spettante al presidente del Consiglio, ai sensi degli artt. 92 e 95 Cost., anche attraverso la creazione di nuovi apparati serventi, definiti dipartimenti e uffici. Il riassetto proposto si manteneva comunque nell'ambito della normativa vigente ed era mirato alla emanazione di un semplice ordine di servizio del P.C.M., lasciando un più incisivo svolgimento riformatore al successivo disegno di legge sulla Presidenza, di lì a poco presentato (A.C. n. 3403, VIII legislatura) nella formulazione predisposta dalla commissione presieduta da A. Manzella.

Per ritornare alle proposte della commissione Giannini-Amato, gli uffici sono definiti «titolari di funzioni semplici, attinenti per lo più alla diretta assistenza del presidente del Consiglio», mentre i dipartimenti «sono apparati nei quali risultano accorpate funzioni di coordinamento intersettoriale, per l'esercizio delle quali occorrerà dar luogo ad articolazioni organizzative interne». In particolare i dipartimenti sono considerati strumentali all'esercizio delle funzioni di coordinamento proprie del presidente del Consiglio, a loro volta essenziali per una migliore efficienza collegiale del Consiglio dei ministri. Nella prospettiva di rafforzamento del ruolo del presidente, anche i ministri senza portafoglio preposti ai dipartimenti non assumono carattere autonomo, configurandosi come diretti collaboratori del presidente e debbono avvalersi di apparati organizzati incardinati presso la Presidenza, destinati a permanere anche nella ipotesi che sia diversamente configurata la struttura politica del governo.

In tal modo, però, si sottovalutava la tendenza a riconoscere per legge varie competenze ai ministri senza portafoglio, con una progressiva loro istituzionalizzazione contrastante con il carattere episodico e cangiante della delega da parte del presidente del Consiglio. Il fenomeno era chiaro proprio nello stesso periodo anche in riferimento al ministro per le politiche comunitarie, cui vengono affidate le prime funzioni dirette (cfr. l. 14.5.1981, n. 219, art. 4; l. 9.2.1982, n. 42, art. 1).

2. Tra gli otto dipartimenti previsti nel Rapporto della commissione era considerato anche quello per gli Affari comunitari, tuttavia con una evidente diversità di prospettiva tra relazione generale ed articolato (art. 6) della proposta. Mentre nella relazione la proposta di creazione del dipartimento prevede una «rigorosa limitazione alle funzioni di stimolo, coordinamento e di veri-

fica che, senza sovrapporsi alle funzioni dei diversi dicasteri, possano agevolare l'esercizio coordinato», l'articolato affida poi compiti amplissimi al dipartimento, come la partecipazione alla elaborazione degli atti e dei provvedimenti comunitari e la loro promozione presso le Rappresentanze competenti.

In parallelo con la presentazione alle Camere del disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, a partire dal secondo gabinetto Cossiga nel 1980 si provvedeva sia a delegare ad un ministro senza portafoglio una serie di competenze per le politiche comunitarie, sia poi ad istituire una apposita struttura dipartimentale presso la Presidenza del Consiglio.

Si tratta di un particolare procedimento, non privo di ambiguità. Con i primi decreti di delega, precedenti alla istituzionalizzazione del dipartimento (ancorché con mero ordine di servizio), si attribuivano al ministro senza portafoglio per le politiche comunitarie una serie di attribuzioni non ancora previste dalla legge o da altri organizzatori, secondo lo schema della delega attributiva e non puramente ricognitiva. Tuttavia, siffatta delega dava per acquisito il presupposto — in verità tutto da dimostrare — che le funzioni in questione fossero già comprese nell'ambito dei poteri propri del presidente del Consiglio. Inoltre, si avverte un non pieno parallelismo tra le funzioni delegate al ministro senza portafoglio e le funzioni del dipartimento, espressione di una visione riformatrice ancora immatura, più che di una consapevolezza sulla autonomia possibile delle due problematiche relative, da un lato, alle funzioni del ministro e, dall'altro, ai compiti degli apparati serventi del ministro.

L'esame dei decreti dei successivi presidenti del Consiglio (d.P.C.M. 25.7.1980, 2° governo Cossiga; d.P.C.M. 9.1.1981, governo Forlani; d.P.C.M. 12.8.1981, 1° governo Spadolini; d.P.C.M. 23.9.1981, 2° governo Spadolini) di delega al ministro senza portafoglio per il coordinamento interno delle politiche comunitarie mostra anche come, in quella fase, non si fosse ancora superato il criterio tradizionale della formazione della politica comunitaria come parte essenziale della politica estera. Al nuovo ministro vengono infatti affidate funzioni di studio, impulso e coordinamento «allo scopo di fornire al ministro degli affari esteri elementi per la definizione di una posizione negoziale coordinata in sede comunitaria», e sempre ferma rimanendo la competenza del ministro degli esteri anche in riferimento alla parte negoziale. Sul

versante interno, le competenze delegate al ministro risultavano di maggior portata, spaziando dall'accertamento dei modi e dei tempi di applicazione della normativa comunitaria e delle eventuali difficoltà connesse al mancato coordinamento delle procedure interne, allo studio dei provvedimenti idonei a superarle ed all'analisi sulle implicazioni interne delle politiche comunitarie. Le richiamate deleghe, per quanto espressione da lungo tempo attesa di una maggiore consapevolezza dei problemi comunitari, non ebbero un felice riscontro, in generale, per la cronica debolezza politica ed istituzionale dei ministri senza portafoglio antecedentemente alla riforma della Presidenza del Consiglio, e, nel particolare, per il combinarsi delle resistenze del ministro degli esteri a ridimensionare il proprio ruolo, da un lato, e dei ministri di settore a subire un effettivo coordinamento, dall'altro.

Un primo progresso si ha con il nuovo ordinamento del gabinetto previsto con l'ordine di servizio del presidente del Consiglio del 23.8.1981, ove tra le varie innovazioni è contenuta anche la istituzione del dipartimento per gli affari comunitari. In scarsa sintonia con il decreto di delega di attribuzioni al ministro senza portafoglio per la materia, al dipartimento sono riconosciute importanti competenze nella fase della definizione della posizione italiana per gli affari comunitari («partecipa, con le amministrazioni interessate, alla predisposizione degli atti e dei provvedimenti comunitari») e nella presenza attiva nei procedimenti comunitari («cura la promozione presso le sedi e rappresentanze competenti» della posizione italiana; «assicura e coordina i rapporti tra le regioni e gli organi della Comunità»; «raccoglie, anche presso le sedi comunitarie, e fornisce dati e informazioni»; e soprattutto «cura il coordinamento con le istituzioni comunitarie»).

Si tratta, senza dubbio, del riconoscimento di un ruolo importante per il nuovo dipartimento, pensato nella prospettiva di una struttura centrale a rilievo esterno organicamente incaricata di curare gli affari comunitari e tale da riproporre in termini nuovi il problema del ruolo del ministro degli esteri. Nel contesto rinnovato dell'ordinamento del gabinetto, il dipartimento assumeva poi una parziale autonomia organizzativa, dato che era articolato direttamente dal ministro ad esso preposto (cfr. il d.m. 22.10.1982) e non dal capo di gabinetto del presidente, come d'usuale.

A breve distanza da queste innovazioni, tuttavia, un secondo ordine di servizio — senza data, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale

del 24.5.1982, n. 140 — modificava l'ordinamento dipartimentale, ed in particolare le attribuzioni del dipartimento per gli affari comunitari. L'art. 9 del nuovo ordine di servizio elimina completamente tutte le competenze del dipartimento a rilevanza comunitaria esterna, mantenendo invece il complesso delle attribuzioni «interne» sia sulla fase delle predisposizioni degli atti che definiscono la posizione italiana nelle sedi comunitarie, che in quella di recepimento della normativa comunitaria e del coordinamento delle amministrazioni interessate.

3. Questa situazione largamente ambigua è rimasta vigente sino alle innovazioni legislative del periodo 1987-89, contribuendo alla mancata definizione di una chiara posizione nazionale sui principali problemi comunitari, all'aggravarsi del ritardo nel recepimento delle direttive comunitarie ed al mancato effettivo coordinamento dell'azione comunitaria delle amministrazioni statali e regionali.

Le difficoltà incontrate dal dipartimento per le politiche comunitarie non discendono solamente dalla specifica problematica di settore — già, invero, di notevole rilievo stante la complessità e novità dei temi comunitari — ma anche a nodi teorici ed operativi connessi ai tentativi di riforma nell'amministrazione centrale, ed in particolare della Presidenza del Consiglio e dei dipartimenti.

La struttura dipartimentale è propria di molte amministrazioni moderne, ma si può dire che entri nel nostro dibattito riformatore attraverso l'esperienza dell'amministrazione britannica ed i suoi apologeti. È noto che in Gran Bretagna il dibattito teorico sull'organizzazione amministrativa ha un approfondimento inversamente proporzionale alle realizzazioni effettivamente ottenute. Se, infatti, fino a tempi recentissimi, la teoria dell'organizzazione non era considerata parte del diritto amministrativo — unicamente concentrato sul controllo giurisdizionale dell'amministrazione — i principi costituzionali sulla responsabilità ministeriale e l'ampio ricorso agli strumenti di scienza dell'amministrazione avevano consentito lo sviluppo di modelli organizzativi assai agili ed incentrati su un'adeguata risposta sia alle esigenze funzionali dell'esecutivo che alle domande della società.

I departments centrali risultano appunto una chiara dimostrazione delle peculiarità britanniche: solo apparentemente simili ai nostri ministeri, si caratterizzano per la flessibilità organizzativa

opposta alla rigidità dei servizi. Fermi rimanendo questi ultimi, il governo ha la possibilità di aggregarli con atti non legislativi in un'unità operativa rispondenti alle variabili esigenze dell'intera compagine governativa.

È a questa esperienza britannica che si rifanno importanti proposte riformatrici formulate già nel periodo costituente, quando pareva possibile una decisa inversione nella impostazione fondamentale della nostra amministrazione, ancora caratterizzata dal modello cavouriano. Si proponeva infatti di rovesciare l'impostazione basata sugli apparati, anteponendovi le funzioni ed i loro caratteri; con l'effetto di avere una precisa determinatezza di servizi, aggregabili poi in unità organiche flessibili. In tale modello l'unità base non è il ministero, ma il gruppo dei servizi; ed il raggruppamento dei servizi in unità organizzative già ampie è demandato all'esecutivo, secondo le esigenze del momento.

È intuibile che questa diversa impostazione non si concentrasse soltanto sul versante propriamente amministrativo, coinvolgendo anche la problematica delle fonti ed i principali snodi della funzione di indirizzo politico.

La proposta — autorevole quanto isolata — andò purtroppo dispersa, il dibattito si concentrò su altri temi e l'intera questione amministrativa rimase come fotografata nell'allora stato dell'arte. Per quanto ci si sia generosamente sforzati di ricavare idee guida riformatrici — *in primis*, attraverso il c.d. principio di democraticità della pubblica amministrazione — occorre riconoscere che le poche disposizioni costituzionali in materia si prestano a letture diverse, e comunque non consentono di allontanarsi sensibilmente dalla prospettiva tradizionale. Basti pensare ai condizionamenti indotti dalla riserva di legge prevista agli artt. 95 e 97 Cost. in tema di organizzazione pubblica, rispetto ai quali solo con la l. n. 400/1988 si è trovato un primo superamento, anche se in riferimento alla sola organizzazione interna della Presidenza del Consiglio.

4. Quando, a partire dalla seconda metà degli anni sessanta, si torna a parlare dei dipartimenti come risposta ai problemi posti dal dilatarsi delle funzioni amministrative e dalla necessità di una loro gestione efficiente e coordinata, i maggiori problemi riguardavano ancora le fonti, l'organizzazione del governo, la possibilità di definire funzioni ausiliarie.

Per quanto riguarda le fonti, malgrado il lungo dibattito sull'e-

satto significato delle riserve di legge posta in materia degli artt. 95 e 97, non è mai risultata ben chiara la portata di questi principi. Rimane comunque certo che — in riferimento alla specifica problematica qua considerata — essi esercitino un ruolo davvero condizionante se dei dipartimenti si ha una visione sostanzialmente ministeriale, ovvero di un'unità organizzativa a rilevanza esterna, mentre il contrario può dirsi ove si accolga una loro configurazione funzionale, quale unità organizzativa meramente interna.

Pur auspicandosi da ogni parte la realizzazione della maggior delegificazione consentita dall'ordinamento, l'uso di fonti diverse dalle leggi non poteva non passare attraverso la qualificazione dei dipartimenti quali uffici della Presidenza e sempre alla condizione che i tratti organizzativi qualificanti fossero definiti legislativamente.

Una più originale proposta portava a considerare il modo di disciplina in modo diverso dal rapporto legge-regolamento. La proposta parte dalla ricostruzione degli apparati considerati agli artt. 95 e 97 Cost. in due figure fondamentali: la prima comprendente i ministeri, ovvero i supporti organizzativi per le funzioni ministeriali propriamente intese (definiti anche dipartimenti ministeriali); la seconda comprendente gli altri apparati diversi dai dipartimenti, come sopra intesi. Relativamente alle fonti, questo secondo gruppo di apparati potrebbe trovare disciplina legislativa diretta solo per i modelli organizzativi da utilizzare, lasciando poi alle fonti regolamentari la loro concreta configurazione. Per gli apparati serventi dei ministri, poi, l'art. 95, comma 3, Cost. viene letto come riferibile a ministeri che non fanno necessariamente un tutt'uno con ministri, sì che è possibile prevedere la costituzione per legge di un dipartimento ministeriale, mentre il relativo incarico ministeriale è definito al momento della formazione del governo.

Si tratta di una tesi che porta alla completa deligificazione delle attribuzioni dei ministri, contemperando la flessibilità degli incarichi politico-amministrativi con la disciplina generale per legge degli apparati serventi. Pur avendo esercitato un certo ruolo sul dibattito riformatore, queste interessanti proposte sono state però ibridate negativamente.

5. Il problema delle fonti è comunque strettamente interferente con quello dell'organizzazione del governo. Se infatti si

ritenga che la Costituzione offre la base per un rilevante ruolo del presidente del Consiglio, allora è possibile tracciare una linea tra le funzioni direttamente strumentali alle competenze del presidente, da un lato, e le funzioni invece che non hanno tale carattere dall'altro: con l'effetto di avere un sistema organizzativo, che, nel primo caso, trova una compiuta sistemazione legislativa solo per la Presidenza, come tale, e, nel secondo, ricade invece nella tradizionale impostazione della riserva di legge. Ovvero, un modello assai flessibile nel primo caso e più rigido nel secondo.

Ove invece si privilegi la chiave di lettura consiliare, incentrata sulla collegialità ministeriale, i dipartimenti e le altre eventuali strutture a carattere intersettoriale, pur se organizzamente inserite sulla Presidenza, assumono un carattere tendenzialmente proprio, non meramente strumentale rispetto alle funzioni presidenziali e, comunque, esterno.

Terzo problema, anch'esso interferente con gli altri, è quello del carattere delle funzioni dipartimentali. Nel caso dell'elaborazione dei disegni di legge sulla Presidenza del Consiglio e della successiva discussione parlamentare è emerso nitidamente il concetto di funzione di staff o ausiliaria, mutuato dalla scienza dell'amministrazione. Tali sarebbero le funzioni della Presidenza del Consiglio rispetto ad attività normative, di elaborazione politica, di direzione politica e di coordinamento. Funzioni, quindi, essenzialmente conoscitiva ed istruttorie; da qui la scelta per un modello organizzativo flessibile, non ministeriale (...) attraverso un segretariato generale della Presidenza del Consiglio, articolato in dipartimenti e uffici» (così d.d.l. A.C. 3403, Spadolini).

In sostanza, le funzioni di staff si caratterizzano quali attività ausiliarie o strumentali, che non comprendono attività di amministrazione attiva o comunque direttamente gestionale, privilegiando invece il carattere di studio e supporto alle autorità decidenti — nel caso, la Presidenza del Consiglio.

Collegando tra di loro le richiamate possibili letture dei tre problemi, ne discende un modello secondo cui i dipartimenti sono strutture organizzative flessibili, destinate ad esercitare funzioni di staff nei confronti del presidente del Consiglio, prive di rilevanza esterna e come tali fuoriuscenti dalla riserva di legge dell'art. 95 comma ultimo, Cost. destinato invece a rilevare nei confronti della Presidenza come tale.

A fronte di siffatta interpretazione si è però manifestata, prima

della l. n. 400/1988, una ben diversa e meno lineare esperienza dipartimentale in settori diversi da quello considerato. Vari dipartimenti sono stati infatti costituiti con legge e così definite le loro funzioni; queste assai spesso non sono state configurate nei termini di funzioni di staff, ma direttamente operativi. Ancora, con legge sono stati definiti i principali tratti delle competenze dei ministri senza portafoglio preposti a taluni dipartimenti, rendendo assai improbabile la loro configurazione quali meri collaboratori del presidente. Per non dire poi della configurabilità puramente teorica di un rapporto fiduciario speciale tra i ministri senza portafoglio e il presidente.

Stante che queste innovazioni legislative avvenivano in pieno dibattito sulla riforma della Presidenza (ad esempio, si confronti il dipartimento per la funzione pubblica — art. 27, l. n. 93/1983 e d.P.R. 20.6.1984, n. 536 — e il dipartimento per il Mezzogiorno — art. 3, l. n. 64/1986 e d.P.R. 19.1.1987, n. 12) si può inferire che il legislatore abbia consapevolmente inteso definire una forma di dipartimento diversa da quella di mero apparato ausiliario della Presidenza, quale figura intermedia rispetto ai tradizionali ministeri di cui manterrebbe il carattere esterno, ma senza una spiccata verticalità e rigidità. L'incardinamento presso la Presidenza non sarebbe allora dovuto al disegno di rafforzamento delle funzioni presidenziali, bensì solo al carattere spiccatamente orizzontale ed intersettoriale degli interessi così curati.

6. Dopo le ricordate esperienze di prova avviate dall'inizio degli anni ottanta, la l. n. 183/1987 ha istituito il dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, con la duplice finalità di coordinare le politiche derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee da un lato, e di adeguare la normativa nazionale alle direttive comunitarie.

Pur nella estrema laconicità delle previsioni contenute nell'art. 1 della l. n. 183/1987, il dipartimento assume dunque un ruolo di coordinamento di tutte le iniziative a rilevanza comunitarie, sia nella fase della loro elaborazione e dei successivi contatti con le istituzioni comunitarie, sia nella fase dello svolgimento interno delle decisioni provenienti dalle Comunità. Ciò rappresenta sicuramente un'innovazione di grande importanza rispetto al precedente sistema, basato — come detto — su una pluralità di competenze e su una posizione più rilevante, tra i vari organi centrali

statali — riconosciuta al ministero degli affari esteri. Su questi aspetti torneremo diffusamente tra breve.

La seconda competenza istituzionale del dipartimento è quella relativa «all'adeguamento della normativa nazionale alle direttive comunitarie» (art. 1, cit.). La formula non è tra le migliori perché sicuramente tradisce per difetto l'intento del legislatore di individuare un organo responsabile per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale rispetto alla produzione normativa comunitaria, che — come noto — va ben oltre gli unici atti (direttive) ivi citate. La reale portata di questa competenza del dipartimento si può ora cogliere alla luce del disposto dell'art. 1 della l. n. 86/1989, ove si prevedono gli adempimenti agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Obblighi che, come è precisato in modo esaustivo, conseguono: *a*) all'emanazione di regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni (CECA) che vincolano la Repubblica italiana ad adottare provvedimenti di attuazione; *b*) all'accertamento giurisdizionale, con sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità, della incompatibilità di norme legislative e regolamentari con le disposizioni dei suddetti trattati.

Ambedue le competenze attribuite al dipartimento appaiono di notevole significato in quanto lo collocano in una posizione oggettivamente sovraordinata — quella appunto propria del coordinatore — rispetto a tutti gli altri organi centrali che svolgono iniziative comunitarie; così come nella delicata posizione di responsabile per il tempestivo e corretto adempimento degli obblighi di natura normativa.

All'importanza formale di tali compiti non fa però riscontro nella l. n. 183/1987 un adeguato svolgimento dei profili organizzativi funzionali e connessi al personale. Tutti questi cruciali aspetti vengono infatti rinviati alla definizione successivamente data con decreto del presidente della Repubblica, ove verranno anche indicati i servizi necessari per la gestione amministrativa degli affari di competenza, la dotazione organica e le relative modalità per la copertura dei posti nell'ambito della dotazione organica della Presidenza del Consiglio.

Il decreto in parola avrebbe dovuto essere emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della l. n. 187/1983, ovvero entro il 1987; ma, al momento, ciò non è ancora avvenuto.

La lunga attesa del decreto organizzativo e la connessa carenza di disciplina hanno impedito al dipartimento di esercitare il ruolo

ad esso assegnato dalla l. n. 183/1987, ma anche di svolgere con la necessaria incidenza gli altri e delicati compiti successivamente riconsciutigli dalla l. n. 86/1989.

7. Le ragioni del ritardo nell'emanazione del decreto presidenziale sul dipartimento non sono fortuite, ma connesse, da un lato, alle resistenze di altri organi statali ad accettare pienamente il nuovo modello prefigurato nella l. n. 183/1987; dall'altro, all'indubbio scoordinamento legislativo tra la figura del dipartimento per le politiche comunitarie e quella dei dipartimenti presso la stessa Presidenza del Consiglio, previsti all'art. 21 della l. n. 400/1988.

Dal primo punto di vista, si è già detto che il ruolo primario in materia comunitaria è stato tradizionalmente esercitato dal ministero degli esteri, anche se ogni ministero poteva esercitare un proprio ruolo nella gestione degli affari comunitari relativi al proprio settore. Nei vari Stati membri l'analogo problema è variamente disciplinato, ma due sono i modelli principali: il primo vede un organo centrale specificamente incaricato di coordinare, con strumenti variamente incisivi, gli affari comunitari; organo per lo più incardinato presso la locale Presidenza del Consiglio e diverso quindi dal ministero degli esteri. Il secondo vede invece prevalere il criterio della specialità, con interventi affidati direttamente ai dicasteri di settore, temperato da forme di coordinamento talora affidate all'ufficio del premier, talvolta al ministero degli esteri.

Il nostro modello precedente alla riforma del 1987 è una variante del secondo tipo, con una rilevante presenza del ministero degli affari esteri specialmente nella fase dei rapporti con le istituzioni comunitarie; ma anche adesso in larga misura perdurante, in virtù tra l'altro del collegamento istituzionale con organismi, quali la Rappresentanza permanente presso le Comunità, di cui non a caso si propone la riforma.

È comunque forse eccessivo parlare di modello in riferimento al caso italiano, ove la disaggregazione della gestione delle politiche comunitarie è più una ulteriore conferma della disgregazione dell'indirizzo governativo unitario, del c.d.: «governo per ministeri», che di una precisa volontà organizzativa.

L'approvazione della l. 23.8.1988, n. 400 recante «Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri», avrebbe dovuto essere l'occasione per chiarire direttamente il ruolo di superiore coordinamento del presidente del

Consiglio, la posizione dei dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio e la loro configurazione giuridica. Indirettamente, poi, ne sarebbe conseguita la definizione dei rapporti tra la Presidenza e le sue nuove articolazioni dipartimentali con alcuni ministeri «forti» ed in particolare — per quanto riguarda la nostra materia — con il ministero degli esteri.

Molti di questi problemi hanno trovato una nuova e convincente ridefinizione; ma accanto alle molte luci non mancano nella l. n. 400 consistenti zone d'ombra. A sua volta, la l. n. 86/1989 — di poco successiva — ha introdotto ulteriori elementi che sembrano più raccordarsi con le idee guida sottostanti alla l. n. 183/1987 che a quelle della l. n. 400/1988.

8. Una lettura coordinata delle tre leggi citate consente di evidenziare i seguenti elementi sulle nuove strutture dipartimentali ed i loro rapporti con i ministri interessati.

L'art. 21 della l. n. 400/1988 prevede che per gli adempimenti affidati al Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, ai sensi dell'art. 19, il presidente del Consiglio istituisce con propri decreti «uffici e dipartimenti, comprensivi di una pluralità di uffici cui siano affidate funzioni connesse, determinandone competenze e organizzazione omogenea».

I dipartimenti sono dunque considerati dalla legge mere articolazioni della Presidenza del Consiglio; più precisamente, strumenti per il migliore svolgimento delle funzioni che la legge affida innovativamente al Segretariato generale, quale supporto all'espletamento dei compiti del presidente del Consiglio.

I compiti assegnati al Segretariato generale sono previsti analiticamente all'art. 19 della legge in esame. Tra questi, per quanto qui interessa, sono: l'assistenza, anche attraverso attività di studio e di documentazione, al presidente del Consiglio nella sua attività per le relazioni internazionali che intrattiene e, in generale, negli atti di politica estera (comma 1, lett. *i*); nonché, specificamente, la cura degli «adempimenti relativi ai modi e ai tempi di applicazione della normativa comunitaria, nonché la raccolta di dati e informazioni ed il compimento sulle implicazioni per l'Italia delle politiche comunitarie» (comma 1, lett. *o*, art. 19 cit.).

Rimane per altro poco chiara la ragione della mancata corrispondenza tra funzioni del presidente e funzioni del segretario generale in materia comunitaria, scaturente dal diverso disposto

degli artt. 5 e 19, e più in generale del perché sono state analiticamente considerate le funzioni del segretario generale, laddove sarebbe stato preferibile e più corretto limitarsi a prevedere che esso assicura il supporto all'espletamento dei compiti del presidente del Consiglio.

Tali funzioni spettano al segretario generale qualora non siano state affidate alle responsabilità di un ministro senza portafoglio o delegate al sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio. Per il loro svolgimento sono, come detto, istituiti «uffici e dipartimenti» cui possono essere preposti — alternativamente al criterio generale per cui fanno capo al segretario generale della Presidenza del Consiglio — ministri senza portafoglio.

L'istituzione dei dipartimenti avviene con decreto del presidente del Consiglio, d'intesa con il ministro competente nei casi di dipartimenti posti alle dipendenze di ministri senza portafoglio (cfr. art. 21, 3 e 4 commi).

Modalità di istituzione, tendenziale equiparazione con i semplici «uffici», collegamento diretto con il segretario generale della Presidenza anziché con il presidente del Consiglio, ed altri elementi evidenziano come la l. n. 400/1988 abbia voluto superare il carattere para-ministeriale dei precedenti dipartimenti, a favore di una configurazione «forte» della rinnovata Presidenza del Consiglio rispetto alla quale i dipartimenti risultano articolazioni del Segretariato generale normalmente dipendenti dal segretario generale, ma con la peculiarità di poter essere posti alle dipendenze di ministri senza portafoglio.

Si avverte qui la diretta discendenza dalle proposte della commissione Giannini-Amato, che — come sopra richiamata — vedeva i ministri senza portafoglio presso la Presidenza del Consiglio come diretti collaboratori del presidente; ed i dipartimenti come apparati destinati a permanere anche nell'ipotesi che sia diversamente confermata la struttura politica del governo.

9. Una prima sostanziosa attuazione dell'art. 21 della l. n. 400 si è avuta con la contemporanea emanazione di cinque decreti del presidente del Consiglio dei ministri in data 13.2.1990, relativi all'istituzione ed organizzazione del dipartimento per gli affari sociali (d.P.C.M. n. 109/1990), del dipartimento per le aree urbane (d.P.C.M. n. 110/1990), del dipartimento per i rapporti con il Parlamento (d.P.C.M. n. 111/1990), del dipartimento della prote-

zione civile (d.P.C.M. n. 112/1990) e del dipartimento per gli affari regionali (d.P.C.M. n. 113/1990).

I cinque regolamenti seguono tutti la stessa impostazione: richiamati i decreti del P.C.M. con i quali ai vari ministri senza portafoglio sono state delegate le relative funzioni (siamo dunque di fronte a dipartimenti che sono tutti posti alle dipendenze di ministri) ed il parere del Consiglio di Stato (a carattere facoltativo, dato che l'art. 21, comma 5, prevede solo un'intesa con il ministro competente), il regolamento definisce le competenze e l'organizzazione del dipartimento considerato, dando poi particolare attenzione al «settore legislativo», specifico ufficio costituito per ciascuno dei dipartimenti disciplinati nell'ambito dell'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del governo presso il Segretariato generale della Presidenza.

L'esame dei citati decreti del P.C.M. evidenzia come fin dalle rispettive rubriche ed articoli 1, si sia avuto particolare cura nel sottolineare che si tratti della «istituzione» del dipartimento considerato. Dato che, come in precedenza richiamato, i cinque dipartimenti in esame erano già stati in precedenza costituiti con decreti del P.C.M., così come varie leggi avevano attribuito direttamente a vari competenti ministri senza portafoglio importanti funzioni, siamo dunque di fronte al chiaro intento di riconsiderare questi dipartimenti, «istituiti» appunto secondo il nuovo modello di cui all'art. 21 della l. n. 400/1988.

Salvi i problemi di fondo connessi alla possibile elusione della riserva di legge di cui agli artt. 95, comma 3, e 97 Cost., nel caso non esistevano particolari difficoltà a rifondare i dipartimenti, disciplinati in precedenza con decreti del P.C.M., ovvero di natura identica a quella degli atti previsti dalla l. n. 400.

Diverso è il caso dei dipartimenti — come quello per le politiche comunitarie — istituiti con leggi precedenti alla n. 400. Infatti, a meno di non ritenere che quest'ultima legge abbia abrogato implicitamente le preve disposizioni legislative istitutive dei dipartimenti — lettura che per i motivi espressi non appare convincente — l'istituzione dei dipartimenti è da ritenere ormai avvenuta e la portata dei decreti del P.C.M. può considerarsi, al più, come relativa alla loro disciplina organizzativa.

10. Una volta richiamati sinteticamente i tratti principali delle innovazioni introdotte dalla l. n. 400/1988 è più facile cogliere che

l'apparente derubricazione della riserva di legge di cui all'art. 95, comma 3, Cost. è in verità connessa alla configurazione dei dipartimenti come meri apparati serventi, preposti allo svolgimento delle funzioni di staff, che più in generale mostrano la propensione del legislatore a preferire tra i modelli di Presidenza quello che vi comprende solo gli organi strumentali rispetto alle funzioni del presidente del Consiglio.

Si tratta però di una decisione non compiutamente svolta dalla l. n. 400/1988, che assieme a caratteri di esclusività — ovvero la tendenza ad escludere dalla Presidenza funzioni non direttamente strumentali rispetto alle competenze presidenziali (Labriola) — lascia forti caratteri di pluralismo organizzativo e funzionale: come dimostrerebbero proprio i dipartimenti cui sono preposti ministri senza portafoglio e cui la legge attribuisce direttamente competenze, limitando lo spazio decisionale del presidente.

Stante la compresenza di forme diverse di dipartimenti pare allora che la riserva di legge citata sia posta in dubbio, almeno per tutti i casi di dipartimenti non meramente strumentali ai compiti del presidente, così come filtrati dal Segretario generale. Il problema avrebbe potuto essere superato ritenendo che la possibilità di istituire e organizzare i dipartimenti con semplice decreto del presidente del Consiglio valesse solo per i dipartimenti configurabili come meri uffici della Presidenza; ma la discussione sul dipartimento per le politiche comunitarie dimostra la possibile prevalenza della tesi dell'assimilazione di tutte le strutture dipartimentali al modello della l. n. 400/1988, ciò che pare francamente poco convincente e comunque tale da far risorgere fondati dubbi di compatibilità con la richiamata riserva di legge.

Due erano, come si ricorderà, le principali posizioni: per la prima la delegificazione poteva giungere a mantenere al legislatore le grandi linee della riforma, attribuendo poi al potere regolamentare del Consiglio dei ministri o dei ministri l'ulteriore disciplina; fermo rimanendo il parallelismo tra la posizione dei ministri e degli apparati ad essi facenti capo, inclusivi non soltanto dei ministri. Per la seconda, invece, era possibile considerare indipendentemente le figure dei ministri, dei ministeri (o dipartimenti) ad essi strumentali, e degli altri apparati amministrativi. Pur con la maggiore flessibilità che ne conseguiva, anche secondo questa posizione le strutture di supporto ministeriale dovevano essere configurate per legge nei loro tratti caratterizzanti, mentre solo la definizione delle

attribuzioni dei ministri sarebbe sottratta ad una qualsiasi disciplina normativa.

11. La l. n. 400/1988 va ben oltre queste posizioni, limitandosi a prevedere solo una definizione generale della figura di dipartimento, per tutto il resto disciplinata con decreto del presidente del Consiglio.

Gli uffici che direttamente collaborano con il presidente del Consiglio sono stati organizzati — come detto — nel Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, che — ai sensi dell'art. 19 della l. n. 400 — assicura il supporto all'espletamento dei compiti del presidente, curando, qualora non siano state affidate alla responsabilità di un ministro senza portafoglio o delegate al sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, una serie di funzioni minuziosamente ivi elencate.

La figura del segretario generale non è del tutto nuova nell'amministrazione centrale dello Stato, come dimostrano nel periodo postbellico il ripristino dell'ufficio del segretario generale presso il ministro della difesa e il ministro Affari Esteri (poi meglio disciplinati, rispettivamente, con il d.P.R. n. 1478/1965 e con il d.P.R. n. 18/1967). Posizione, carattere delle funzioni svolte e peculiare organizzazione dei due citati ministeri, fanno dei due segretari generali un *proprium* anche l'uno nei rispetti dell'altro e tanto meno una figura paragonabile con quella ora prevista dalla l. n. 440.

Il segretario generale della Presidenza ha compiti vastissimi di coordinamento e di gestione amministrativa finalizzati al miglior espletamento dei compiti del presidente del Consiglio, ed assume tale rilevanza da far sorgere interrogativi su un suo possibile ruolo politico e sul latente contrasto che sembra configurabile con il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Non basta infatti distinguere le due figure sulla base della semplice asserzione che l'una ha carattere amministrativo e l'altra politico: al di là della opinabilità generale della distinzione, l'evidente relazione di fiducia tra il presidente del Consiglio e il segretario generale, fa di quest'ultimo una figura difficilmente ascrivibile al novero degli organi meramente amministrativi.

Il ruolo del Segretariato generale si è meglio precisato a seguito del decreto del presidente del Consiglio del 27.12.1988 con cui si è provveduto, tra l'altro, alla istituzione e organizzazione degli uffici

e dipartimenti del Segretariato, dell'ufficio del segretario generale, ed alla disciplina dell'attività di coordinamento del segretario generale.

Il Segretariato generale comprende alcuni dipartimenti (dipartimento per gli affari giuridici e legislativi; dipartimento per l'informazione e l'editoria; dipartimento degli affari generali e del personale; dipartimento del bilancio e dei servizi amministrativi e tecnici) e vari uffici (del consigliere diplomatico; del consigliere militare; ufficio stampa; del cerimoniale; per l'informatica, la telematica e l'automazione d'ufficio). L'art. 2 del citato d.P.C.M. 27.12.1988 precisa che sia gli uffici che i dipartimenti, istituiti in base all'art. 21 della l. n. 400, sono posti «in diretta collaborazione con il presidente del Consiglio»; distinguendosi così da altri dipartimenti poi inseriti presso la Presidenza che, malgrado il riferimento al medesimo art. 21, sono configurati quali «struttura organizzativa idonea all'espletamento delle funzioni attribuite allo stesso ministro».

La distinzione tra dipartimenti e uffici nel d.P.C.M. del 27.12.1988 non appare fondata su criteri significanti. Con due strutture egualmente importanti nelle rispettive sfere — quella per gli affari giuridici e del personale (art. 3) e quella del coordinamento amministrativo (art. 4) — sono previste l'una quale dipartimento, l'altra come ufficio. Il disegno organizzativo si perde poi del tutto quando — sulla base del combinato disposto dagli artt. 21 e 23 della l. n. 400 — il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi viene costituito con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, mentre l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del governo, che pure è un'articolazione del dipartimento, viene costituito con regolamento governativo emanato con decreto del presidente della Repubblica (cfr. infatti il d.P.R. 19.7.1990, n. 366, regolamento di attuazione dell'art. 23 della l. n. 400/1988, concernente l'Ufficio centrale).

12. Tra i molteplici aspetti trattati nel citato d.P.C.M. rilevano particolarmente, ai nostri fini, l'Ufficio del coordinamento amministrativo e le modalità di indirizzo che il Segretario, attraverso i capi degli uffici e del dipartimento, ha sulle varie branche in cui si articola il segretariato. Per quanto riguarda l'Ufficio per il coordinamento amministrativo, le sue competenze risultano assai

ampie consentendo — almeno dal punto di vista formale — ogni forma di coordinamento tra tutte le amministrazioni la cui attività rilevi per l'esercizio delle funzioni amministrative di competenza del presidente del Consiglio. Ciò che è particolarmente importante per una problematica assolutamente orizzontale, quale quella comunitaria.

Relativamente poi alla capacità di dirigere l'intera struttura, il d.P.C.M. citato svolge più dettagliatamente il principio — già previsto dall'art. 21, comma 7, della l. n. 400 — della dipendenza dei capi dipartimento del segretario generale. Così, quest'ultimo non solo provvede all'articolazione dei servizi all'interno degli uffici e dei dipartimenti ed a stabilirne le rispettive competenze, ma dirige l'attività dei capi degli uffici e dei dipartimenti con proprie disposizioni, formulate in esecuzione delle direttive del presidente del Consiglio.

Il modello descritto sembra tenersi in piena coerenza, ma ancora una volta va notato che il persistere di dipartimenti diversi da quelli normalizzati (e ciò vale anche in caso di dipartimenti costituiti o ricostituiti con d.P.C.M. ai sensi della l. n. 400, purché essi e/o i ministri preposti siano attributari di funzioni non meramente di staff e previste direttamente dalla legge) consente che si abbia un plesso di strutture dipartimentali che rimangono al di fuori di questo incisivo potere di coordinamento riconosciuto in generale al Segretario.

Ciò è del resto ammesso esplicitamente dall'art. 14, comma 1, del d.P.C.M. 27.12.1988, secondo cui il segretario generale è responsabile di fronte al presidente del Consiglio dell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 19 della l. n. 400, ad eccezione di quelle affidate alla responsabilità di un ministro senza portafoglio o delegate al sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio.

Ancora in tema di efficacia dell'azione del Segretariato generale, al momento dell'approvazione della l. n. 400 erano state espresse riserve sulla possibilità di una soddisfacente coabitazione tra Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri e il Segretariato generale. In particolare si affermava che, malgrado la teorica distinguibilità delle funzioni cui le due strutture sono preposte, divenivano possibili sovrapposizioni ed interferenze nelle loro attività, così come tra il capo dell'ufficio di segretario e il segretario generale della Presidenza. Fortunatamente, il d.P.C.M. 27.12.1988 ha configurato l'Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri in

modo chiaramente distinto rispetto alla Segreteria generale della Presidenza, con una strumentalità del primo rispetto alle funzioni proprie del Consiglio dei ministri che non dovrebbe dare origine ad alcun contrasto.

13. Rispetto a questo modello organizzativo dipartimentale previsto dalla l. n. 400/1988 che, come si ricorderà, è la disciplina organica sulla organizzazione e il funzionamento del governo e della Presidenza del Consiglio, sicuramente eccentrico appare il tipo di dipartimento previsto per le politiche comunitarie dalla l. n. 183/1987 e ribadite dalla l. n. 86/1989.

Il dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie è anzitutto istituito con legge (art. 1 l. n. 183 cit.) e la sua disciplina puntuale rinviata a successivo decreto del presidente della Repubblica, ben diversa per forma e procedimento dal decreto del presidente del Consiglio, di cui all'art. 21, comma 3, l. n. 400 cit. Mentre il primo decreto appare una forma peculiare di regolamento di organizzazione, da emanarsi a seguito di delibera del Consiglio dei ministri, adottata su proposta del presidente del Consiglio, sentite le competenti commissioni della Camera e del Senato, il d.P.C.M. previsto all'art. 21 della l. n. 400 è un semplice atto di organizzazione degli uffici della Presidenza del Consiglio, assunto senza particolari procedimenti e senza l'intervento di altri organi costituzionali.

Si può dunque constatare che il dipartimento per le politiche comunitarie è ancora una figura para ministeriale, peculiarmente disciplinata in parte direttamente dalla legge e per altra parte da un anomalo regolamento di organizzazione, che ben poco corrisponde alla figura dei nuovi dipartimenti, quali meri uffici della Presidenza del Consiglio, previsti dalla l. n. 400.

Le medesime peculiarità e, soprattutto, l'espreso riferimento che la l. n. 86/1989 — dunque posteriore alla più volte citata l. n. 400/1988 — fa al dipartimento in esame (cfr. art. 13, comma 2) portano ad escludere la tesi di un'abrogazione implicita dell'art. 1 della l. n. 183/1987.

Scartata la tesi dell'abrogazione rimane però evidente il contrasto tra le richiamate leggi, che ha finora impedito l'emanazione del decreto presidenziale sull'organizzazione del dipartimento per le politiche comunitarie.

Nell'attesa di un'eventuale chiarificazione normativa, pare evi-

dente che la configurazione del dipartimento è funzionale ai poteri conferiti al ministro per le politiche comunitarie. Ebbene, dopo i ricordati tentativi parziali antecedenti alla l. n. 183/1987, questa legge e soprattutto la l. n. 86/1989 prevedono un ruolo istituzionale e di alto profilo al ministro per le politiche comunitarie, direttamente attributario *ex lege* di competenze di svariata natura e sempre di notevole importanza.

Una volta richiamata la precipua rilevanza della «materia comunitaria» ed il formale supporto legislativo delle due leggi più volte citate (n. 183 e n. 86) alle figure del ministro e del dipartimento per le politiche comunitarie, la nostra conclusione è che il modello generale di dipartimento previsto dalla l. n. 400/1988 come ufficio della Presidenza del Consiglio, normalmente alle dipendenze del segretario generale, debba lasciare spazio ad una considerazione peculiare del dipartimento in questione, la cui disciplina — diversamente dagli altri dipartimenti ordinari della Presidenza — è prevista dalla legge e dall'apposito decreto del presidente della Repubblica. Pur riconoscendo che una configurazione peculiare al dipartimento va in senso contrario alla tendenza all'omogeneità organizzativa affermata dalla l. n. 400/1988, la speciale rilevanza della problematica comunitaria giustifica ampiamente la deroga al criterio generale.

Corollario di questa ricostruzione è che non ci sono ostacoli giuridici all'emanazione del regolamento di organizzazione del dipartimento, previsto all'art. 1 della l. n. 183/1987.

Il regolamento dovrà assicurare, al contempo, che le peculiarità della problematica comunitaria siano adeguatamente tutelate, ma, altresì, garantite le esigenze di un'azione di governo coordinata ed armonica, nonché le prerogative del presidente del Consiglio.

Febbraio 1990

POSTILLA

Successivamente alle lezioni qui raccolte, è stato emanato il d.P.C.M. 30.4.1990, n. 150, recante regolamento concernente l'organizzazione del dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri (in Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 139 del 16 giugno 1990).