italiadecide

La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana[*]

1. *Introduzione*
2. *La Presidenza del Consiglio dei Ministri prima della legge n. 400 del 1988*
3. *La Presidenza del Consiglio dei Ministri dopo la legge n. 400 del 1988*
4. *La Ragioneria Generale dello Stato dall'unificazione all'età repubblicana*
5. *Evoluzione normativa dei rapporti tra Ragioneria Generale dello Stato e Ministero dell'economia e delle finanze*
6. *I poteri della Ragioneria Generale dello Stato e il loro rapporto con la politica di spesa del Governo*
7. *Osservazioni conclusive*

[*] Autori del *Paper* sono **Massimo Luciani** e **Vincenzo Lippolis** che hanno coordinato un gruppo di lavoro composto *da*: **Piermassimo Chirulli, Gianpaolo Fontana, Federica Grandi e Marsid Laze**. Il documento, inoltre, è frutto di discussioni, confronti e contributi ai quali hanno partecipato **Antonio Catricalà**, **Paolo De Ioanna**, **Gianni Letta**, **Giancarlo Montedoro**, **Alessandro Pajno**, **Alessandro Palanza**, **Filippo Patroni Griffi**, **Manlio Strano**.

1. Introduzione

Il dibattito politico italiano è segnato da tempo dalla polemica tra coloro che sostengono che le inefficienze del nostro assetto istituzionale sono imputabili in buona misura ad un difetto di poteri nelle mani del Governo e - in particolare - del Presidente del Consiglio e coloro che - invece - ritengono che il Governo abbia poteri molto significativi (primo fra tutti: la decretazione d'urgenza) e che una loro semplice razionalizzazione sarebbe più che sufficiente (basta pensare alla definizione di percorsi preferenziali per le iniziative legislative governative più efficaci di quelli già oggi previsti). Quale che sia la posizione da prendere su questa discussione, è agevole constatare che, al di là delle riforme "alte" del sistema, alcuni accorti interventi "in basso" potrebbero sin d'ora rimediare ad alcune delle maggiori criticità.

In questo contributo si sono messi in luce due profili, che sono parsi subito essenziali: il sovraccarico di compiti di amministrazione attiva in capo alla Presidenza del Consiglio, che sembra distoglierla dalla funzione di supporto ai compiti, ben più importanti, che l'art. 95 della Costituzione affida al Presidente del Consiglio; la problematica definizione dei rapporti tra Ministro dell'economia e delle finanze e Presidente del Consiglio, che pone un autentico problema di forma di governo. Intervenire su questi due aspetti sarebbe - ovviamente - politicamente delicato, ma in questa sede si è avuto cura di limitarsi a: a) presentare i dati di diritto positivo; b) ripercorrere le vicende della nostra storia istituzionale; c) mettere in luce le criticità dell'attuale assetto organizzativo e competenziale; d) offrire alcune prospettive tecniche di riforma, impregiudicata restando l'opportunità delle scelte politiche da compiere.

Questo paper tiene conto nel paragrafo 7.1 delle prospettive indicate nella legge 7 agosto 2015 n.124, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche". E' utile segnalare che le linee elaborate dal gruppo di lavoro prima dall'approvazione della legge sembrano coincidere con quelle da cui muove tale legge.

2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri prima della legge n. 400 del 1988

L'articolo 95 della Costituzione repubblicana rientra tra quelli che hanno avuto il singolare destino di essere attuati molti decenni dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale. Ci riferiamo in particolare al suo terzo comma, il quale stabilisce: "*La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio* […]". Com'è noto, la fonte che ha provveduto all'ordinamento della Presidenza del Consiglio è la n. 400 del 1998, la quale, dal momento della sua entrata in vigore, da una parte è stata oggetto a sua volta di numerosi provvedimenti legislativi di attuazione e dall'altra ha subito alcune modifiche, soprattutto da parte del d. lgs. n. 303 del 1999.

Tuttavia, la prima cosa da sottolineare con riferimento all'art. 95 è che la Costituzione vuole che la Presidenza del Consiglio dei Ministri abbia un proprio ordinamento[1]. Il termine ordinamento è stato inteso qualche volta come sinonimo di organizzazione, anziché nel significato che sembra più corretto, "comprensivo sia degli aspetti organizzativi che funzionali dell'istituzione considerata[2]" e che è stato avallato anche dalla Corte costituzionale. In mancanza, dunque (nonostante i numerosi tentativi di approvarla), di una legge che disciplinasse organicamente e compiutamente la struttura della Presidenza del Consiglio, essa, per un verso, continuava ad essere fondata sulla legislazione antecedente l'entrata in vigore della Costituzione[3] e, per l'altro, veniva via via caratterizzata da "attribuzioni a carattere limitato, concernenti oggetti

[1] Cfr., su questo punto, E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848 – 1948)*, Milano, Giuffrè, 1972, 1, il quale osserva che la "sanzione costituzionale del principio, secondo cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha un proprio ordinamento, non è, tuttavia, che il punto d'arrivo di un processo secolare alle origini del quale vige il principio opposto. Infatti nello Statuto albertino […] non solo non è posto il principio dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio, ma non sono posti nemmeno i princìpi del riconoscimento della figura di un Presidente del Consiglio dei Ministri".

[2] Cfr. F. STADERINI, *L'ordinamento della presidenza del consiglio*, in *Costituzione e struttura del governo. Il problema della presidenza del consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), Padova, Cedam, 1979, 159 sg.

[3] Cfr. E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Padova, Cedam, 1990, 66, il quale afferma che il quadro normativo riguardante la Presidenza del Consiglio era costituito dal r.d. 4 settembre 1887, n. 4936, istitutivo della Segreteria della Presidenza e sul r.d.l. 10 luglio 1924, n. 1100 che prevedeva il Gabinetto di Presidenza.

specifici e disparati, poste da una legislazione spesso frammentaria e stratificata nel tempo[4]".

Come la dottrina ha sottolineato, la Presidenza era costituita da una "minuscola segreteria e da un grossissimo gabinetto" e "accanto a questa che è la struttura originaria ed essenziale" sono state create molte altre strutture "di carattere accessorio e transitorio"[5]. In altre parole, per 40 anni, attraverso atti normativi di varia natura, sono state attribuite alla Presidenza del Consiglio competenze molto eterogenee tra di loro e sono stati istituiti presso di essa numerosi dipartimenti, uffici, servizi, e comitati. Di seguito vengono riportati in ordine cronologico gli esempi più significativi:

- Con il d. lgs. n. 274 del 1948 venivano istituiti: la Direzione generale dello spettacolo, il Servizio delle informazioni e l'Ufficio della proprietà letteraria artistica e scientifica.
- Con la l. n. 430 del 1953 veniva istituito (anche se per la durata di un solo anno) un Ufficio per gli affari del soppresso Ministero dell'Africa Italiana.
- Con il d.P.R. n. 3 del 1957 presso la Presidenza del Consiglio veniva istituito il Consiglio superiore della pubblica amministrazione (soppresso dall'art. 1, l. 24 dicembre 1993, n. 537).
- Con ordine di servizio del 19 giugno 1964[6], il Presidente del Consiglio stabiliva la seguente struttura della Presidenza "*ferma restando l'attribuzione delle competenze già determinate per l'ufficio studi e legislazione e per l'ufficio regioni*": quattro dipartimenti (cerimoniale, affari generali e personale, coordinamento dei servizi amministrativi, affari economico-finanziari e sociali); quattro servizi (enti vigilati ed enti pubblici in genere, interrogazioni e atti parlamentari, ragioneria, servizi tecnici e di telecomunicazioni; due uffici (economato e pubblica sicurezza) e le segreterie (del presidente, del sottosegretario e del capo-gabinetto).

[4] E. DE MARCO, *Op. cit.*, 44.
[5] F. STADERINI, *OP. cit.*, 163.
[6] Riportato sempre in F. STADERINI, *Op. cit.*, 165.

- Con la l. n. 303 del 1964 veniva effettuata la revisione delle norme sul personale esecutivo ed ausiliario della Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Con la l. n. 685 del 1975 veniva istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Comitato nazionale di coordinamento per l'azione antidroga.
- Con il d.P.R. n. 618 del 1977 venivano istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con effetto dal 1° gennaio 1978, i ruoli unici delle carriere direttiva, di concetto, esecutiva, ausiliaria e degli operai dello Stato.
- Con la l. n. 416 del 1981 veniva istituito il servizio dell'editoria. Detto servizio costituiva, con il servizio dell'informazione e con l'ufficio della proprietà letteraria, artistica e scientifica, la direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Con l'ordine di servizio del 23 agosto 1981 sull'Ordinamento del Gabinetto si provvedeva all'organizzazione del Gabinetto della Presidenza.
- Con l'ordine di servizio del 29 aprile 1982, che sostituiva il primo, il Presidente del Consiglio disciplinava la struttura della Presidenza. All'art. 1 si stabiliva che: "*Il Gabinetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri è ordinato nei seguenti Dipartimenti ed Uffici: Dipartimento per gli affari giuridici, legislativi e per i rapporti con gli organi costituzionali; Dipartimento per gli affari economici; Dipartimento per l'analisi e la verifica del programma del Governo; Dipartimento per i servizi amministrativi e tecnici; Ufficio del consigliere per i problemi costituzionali; Ufficio del portavoce del Presidente del Consiglio dei Ministri; Ufficio del Consigliere diplomatico; Ufficio del consigliere militare; Ufficio del cerimoniale; Ufficio del coordinamento interministeriale; Ufficio della Segreteria del Consiglio dei Ministri; Ufficio di segreteria e per gli affari generali di Gabinetto. Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri fanno altresì capo i Dipartimenti per i rapporti con il Parlamento; per la funzione pubblica; per gli affari regionali; per gli affari comunitari; per la protezione civile, ai quali sono preposti Ministri senza portafoglio; fanno inoltre capo, regolati con norme specifiche: l'Ufficio del Ministro per la ricerca scientifica e tecnologica; l'Ufficio del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno; la*

Direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica".

- Con il d.P.R. n. 1179 del 1982 veniva istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, con decorrenza 1° gennaio 1981, il ruolo speciale previsto dall'art. 24-*quinquies* del d. l. 30 dicembre 1979, n. 663, convertito, con modificazioni, nella l. 29 febbraio 1980, n. 33.
- Con l'art. 27 della l. n. 93 del 1983 veniva istituito, nell'ambito della Presidenza del Consiglio, il Dipartimento per la funzione pubblica.
- Con il d.P.R. n. 536 del 1984 veniva regolato il Dipartimento della funzione pubblica, al quale erano attribuiti i seguenti servizi Servizio I: "*Affari generali e coordinamento*"; Servizio II: "*Studi e legislazione*"; Servizio III: "Documentazione e tecnologia"; Servizio IV: "*Relazioni sindacali*"; Servizio V: "*Amministrazioni dello Stato e relativo personale*"; Servizio VI: "*Amministrazioni pubbliche territoriali e locali e relativo personale*"; Servizio VII: "*Enti pubblici e relativo personale*"; Servizio VIII: "*Funzionamento della pubblica amministrazione*".
- Con il d.P.C.M. del 14 settembre 1984 si disciplinava l'organizzazione del Dipartimento per la protezione civile.
- Con il d.P.C.M. del 16 ottobre 1984 veniva costituito, presso il Dipartimento della protezione civile, il Comitato operativo per le emergenze (EMERCOM).
- Con il d.P.C.M. del 9 maggio 1985 si provvedeva alla ristrutturazione del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento.
- Con la l. n. 455 del 1985 venivano istituite diverse nuove qualifiche anche di livello direttivo nel ruolo del personale della Presidenza del Consiglio.
- Con il d.P.C.M. del 18 dicembre 1985 veniva istituito il Comitato di coordinamento delle attività in materia di sicurezza nel settore industriale.
- Con il d.P.C.M. del 10 gennaio 1986 si provvedeva alla riorganizzazione del Dipartimento per gli affari economici presso il Gabinetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Con la l. n. 64 del 1986 veniva istituito il Dipartimento per il Mezzogiorno.

- Con il d.P.C.M. del 23 febbraio 1987 veniva istituito l'Ufficio per l'informatica e la telematica presso il Gabinetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Con il d.P.C.M. del 26 marzo 1987 veniva istituito il Comitato consultivo permanente per la conoscenza, la promozione e lo sviluppo dell'immagine dell'Italia all'estero.
- Con la l. n. 183 del 1987 veniva costituito il Dipartimento per il coordinamento delle politiche derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e per l'adeguamento della normativa nazionale alle direttive comunitarie venne costituito il Dipartimento per le politiche europee.
- Con il d.P.C.M. del 10 novembre 1987 veniva istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Dipartimento per gli affari speciali.
- Con un altro d.P.C.M. della stessa data (10 novembre 1987) veniva istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Dipartimento per i problemi delle aree urbane .

Come si evince agevolmente anche da questa breve rassegna, la Presidenza del Consiglio dei Ministri – nell'attesa della definizione legislativa del suo ordinamento – è stata dotata di numerosissime competenze, molto eterogenee tra di loro e fondate su una "normazione disorganica e frammentaria, nonché ispirata da intenti diversi"[7]. In altri termini, la mancata approvazione per quattro decenni della legge sull'ordinamento della Presidenza e - di conseguenza - l'assenza di una disciplina organica delle sue competenze hanno causato "un abnorme ampliamento delle funzioni presidenziali, soprattutto quelle amministrative, che sono le meno appariscenti ma le più penetranti, perché agiscono direttamente sull'apparato amministrativo"[8]. Si potrebbe dire, quindi, che nei primi quarant'anni di esperienza repubblicana la Presidenza del Consiglio dei Ministri si è allontanata lentamente, ma inesorabilmente, dalla figura di Presidenza che poteva trasparire dalla lettura sistematica delle previsioni costituzionali.

[7] Cfr. E. DE MARCO, *Op. cit.*, 72.
[8] Cfr. R. DI PASSIO, *La struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri,* in *Riv. trim. sc. amm.*, 1976, 615.

3. La Presidenza del Consiglio dei Ministri dopo la legge n. 400 del 1988

Prima della l. n. 400 del 1988, come si è visto, la Presidenza del Consiglio era un "grosso mastodontico gabinetto composto dai più svariati uffici, organizzati in ripartizioni e servizi[9]. Proprio per tale ragione la legge 400 è stata considerata come un'opportuna razionalizzazione dell'ingarbugliata situazione precedente, realizzata attraverso una più chiara ripartizione delle attribuzioni[10]. Tale legge ha fatto della Presidenza una struttura di supporto del Presidente del Consiglio e non già del Consiglio dei Ministri, sciogliendo così i risalenti dubbi dottrinali che per lungo tempo l'avevano riguardata[11].

L'art. 5 della l. n. 400 del 1988 prevede una serie di attribuzioni in capo al Presidente del Consiglio, alcune delle quali sono direttamente ascrivibili al suo ruolo di direzione e coordinamento della generale attività di Governo; altre, invece, fanno in qualche modo riferimento a dirette attività di amministrazione da parte della Presidenza del Consiglio, normalmente gestite, in concreto, tramite ministri delegati (senza portafoglio). Basti considerare quanto disposto dal comma 3 del citato art. 5, a tenor del quale il Presidente "*promuove e coordina l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie*" (lett. a) e "*promuove e coordina l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le regioni e le province autonome*" (lett. b), e quanto previsto dal successivo comma 4, il quale prevede in via generale che "*Il Presidente del Consiglio dei ministri esercita le altre attribuzioni conferitegli dalla legge*".

Anche in conseguenza di questa previsione particolarmente ampia è invalso nella prassi l'uso di assegnare alla Presidenza del Consiglio una serie più o meno numerosa di attribuzioni, che poco sembrano avere a che fare con la generale funzione di "*direzione e coordinamento*", mentre appaiono destinate sin dall'inizio ad essere (successivamente e volta a volta) delegate a Ministri senza portafoglio. Alle disposizioni citate si

[9] *Ivi*, 617.
[10] Cfr. sul punto A. PAJNO, *La presidenza del consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. PAJNO – L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, Il Mulino, 2000, 53.
[11] In questo senso A. PAJNO, *Op. cit.*, 55.

aggiunga quanto disposto dal d. lgs. n. 303 del 1999, recante "*Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59*".

È da segnalare, peraltro, che, ai sensi dell'art. 9, comma 2, della l. n. 400 del 1988, "*Ogni qualvolta la legge o altra fonte normativa assegni, anche in via delegata, compiti specifici ad un Ministro senza portafoglio ovvero a specifici uffici o dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, gli stessi si intendono comunque attribuiti, rispettivamente, al Presidente del Consiglio dei Ministri, che può delegarli a un Ministro o a un Sottosegretario di Stato, e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*": appare evidente che non si tratta di competenze autonome del Ministro senza portafoglio, come pure parte della dottrina sembra ritenere (cfr. Pitruzzella, 1996, 165 sgg.; Arcidiacono, 2002, 41).

Cionondimeno, risulta abbastanza chiaro che l'aspetto più caratterizzante dell'ordinamento creato dalla legge di attuazione dell'art. 95, comma 3, Cost. è la previsione del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, configurato come apparato servente per l'espletamento dei compiti presidenziali[12]. Viene meno in questo modo la struttura del Gabinetto, nella quale si identificava sostanzialmente la Presidenza nell'esperienza precedente la legge in questione. Per il profilo organizzativo, invece, la l. n. 400 del 1988 prevede un'organizzazione della Presidenza in Dipartimenti ed Uffici.

Tuttavia, ciò che qui più interessa è capire se dopo tale legge – e le sua successiva attuazione e modifica – la struttura della Presidenza del Consiglio sia riuscita a diventare l'apparato disegnato dalla Costituzione, diretto ad agevolare il Presidente del Consiglio nella sua attività di direzione della politica generale del Governo, di mantenimento dell'indirizzo politico e di coordinamento dell'attività dei Ministri. Per avere un'idea più chiara sul punto è utile analizzare la configurazione attuale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e vedere se la situazione è cambiata e - se sì - in quali termini rispetto a quella precedente la l. n. 400 del 1988.

[12] Cfr. su tale aspetto della riforma E. DE MARCO, *Op. cit.*, 73 sgg.

Attualmente la struttura della Presidenza del Consiglio è disciplinata da una lunga serie di atti normativi, dei quali i più importanti sono:

- l. n. 400 del 1988 e successive modifiche, "*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*").
- d. lgs. 30 luglio 1999, n. 303 e successive modificazioni ("*Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*").
- d.P.C.M. del 1° marzo 2011 ("*Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*").
- d.P.C.M. del 15 febbraio 2012 ("*Modificazione al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 2011, recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*").
- d.P.C.M. del 13 aprile 2012 ("*Modifiche agli articoli 2 e 19 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1º marzo 2011, recante «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*").
- d.P.C.M. del 21 giugno 2012 ("*Modificazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 2011, recante "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri»*").
- d.P.C.M. del 1° ottobre 2012 ("*Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*").

Oltre alle leggi e alle altre fonti di rango inferiore che hanno espressamente e in via generale istituito Dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio, che hanno assegnato funzioni al Presidente del Consiglio o che fanno esplicitamente riferimento a ministri senza portafoglio, vanno specificamente segnalati anche alcuni decreti legge adottati dai Governi a ridosso della loro formazione. A puro titolo esemplificativo, anche per dimostrarne la trasversalità politica, basti considerare il d. l. n. 85 del 2008 (convertito, con modificazioni, in l. n. 121 del 2008), adottato dal Governo Berlusconi IV, il quale, a parte le varie disposizioni che riguardano il riordino delle competenze di alcuni ministeri, all'art. 1, comma 14, prevede una serie di attribuzioni in capo al Presidente

del Consiglio dei Ministri, tra cui: "*le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche giovanili*"; "*le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche per la famiglia*"; "*le funzioni concernenti il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza*". Tali previsioni ricalcano, in parte, quanto disposto dal precedente d. l. n. 181 del 2006 (convertito, con modificazioni, in l. n. 233 del 2006), adottato dal Governo Prodi II, che, all'art. 1, comma 19, assegnava al Presidente del Consiglio, oltre alle "*funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche per la famiglia*" e alle *"funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche giovanili*", anche, tra l'altro: "*le funzioni di competenza statale attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali* [...] *in materia di sport*"; "*le funzioni di vigilanza sull'Agenzia dei segretari comunali e provinciali*"; mentre la competenza relativa alle "*funzioni di competenza statale assegnate al Ministero delle attività produttive* [...] *in materia di turismo*" era prevista dal comma 19-*bis*.

A molte di queste funzioni (e anche ad altre individuate in ulteriori fonti normative) sono collegati altrettanti Dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio, cui, normalmente, corrispondono altrettanti ministri senza portafoglio o sottosegretari alla Presidenza del Consiglio. Tanto per fare alcuni esempi relativi al recente passato: il Governo Prodi II (maggio 2006-maggio 2008) contava otto ministri senza portafoglio e quattro sottosegretari alla Presidenza del Consiglio; il Governo Berlusconi IV (maggio 2008-novembre 2011) contava dieci ministri senza portafoglio e sette sottosegretari alla Presidenza del Consiglio; il Governo Monti (novembre 2011-aprile 2013) contava sei ministri senza portafoglio e sei sottosegretari; il Governo Letta (aprile 2013-febbraio 2014) contava otto ministri senza portafoglio e sette sottosegretari alla Presidenza del Consiglio. Il Governo Renzi - attualmente in carica - conta: tre ministri senza portafoglio (Riforme e rapporti con il Parlamento; Affari regionali e autonomie, ma si considerino le dimissioni del Ministro Lanzetta, di cui al d.P.R. 30 gennaio 2015; Semplificazione e Pubblica Amministrazione) e dieci sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio, ivi compreso il segretario del Consiglio dei Ministri.

È del tutto evidente che tali competenze appesantiscono la configurazione della Presidenza, anche perché così si crea, come è stato efficacemente osservato, "un meccanismo di moltiplicazione delle strutture all'interno dello stesso tessuto normativo

riguardante la presidenza" (Pajno, 2011, p. 6 del *paper*), aumentando quindi le attribuzioni ministeriali del Presidente del Consiglio, a tutto svantaggio della sua funzione di direzione e coordinamento.

Vi sono, inoltre, molte decine di altre fonti di vario rango che, disciplinando più o meno direttamente la Presidenza del Consiglio dei Ministri, attribuiscono (o sottraggono) ad essa e/o al Presidente del Consiglio le più svariate competenze.

La struttura della Presidenza disciplinata dalle norme sopra menzionate è così articolata:

1. Uffici di diretta collaborazione del Presidente:

a) Ufficio del Presidente, comprensivo della Segreteria particolare;
b) Ufficio stampa e del Portavoce del Presidente;
c) Ufficio del consigliere diplomatico;
d) Ufficio del consigliere militare.

2. Dipartimenti e Uffici di cui il Presidente si avvale per le funzioni di indirizzo e coordinamento relative a specifiche aree politico-istituzionali:
Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport;
Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica;

a) Dipartimento della funzione pubblica;
b) Dipartimento della gioventù e del Servizio civile nazionale;
c) Dipartimento per le pari opportunità;
d) Dipartimento per le politiche antidroga;
e) Dipartimento per le politiche europee;
f) Dipartimento per le politiche della famiglia;
g) Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica;
h) Dipartimento della protezione civile;
i) Dipartimento per i rapporti con il Parlamento;
j) Dipartimento per le riforme istituzionali;

k) Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane;
l) Ufficio per il programma di Governo;
m) Ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le
n) regioni e le province autonome di Trento e Bolzano;
o) Ufficio di segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

3. Dipartimenti e Uffici di supporto al Presidente per l'esercizio delle funzioni di coordinamento e indirizzo politico generale, nonché per il supporto tecnico-gestionale:

a) Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi;
b) Dipartimento per il coordinamento amministrativo;
c) Dipartimento per l'informazione e l'editoria;
d) Ufficio controllo interno, trasparenza e integrità;
e) Ufficio del Segretario generale;
f) Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri;
g) Dipartimento per le politiche di gestione, promozione e sviluppo delle risorse
h) umane e strumentali;
i) Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile;
j) Ufficio del cerimoniale di Stato e per le onorificenze.

Sono state istituite progressivamente nel tempo nell'ambito della Presidenza anche le seguenti strutture:

- Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione (istituita con d.P.C.M. del 12 giugno 2013).
- Unità tecnica Finanza di Progetto (istituita dall'art. 7 della l. n. 144 del 1999).
- Struttura a supporto del Commissario straordinario del Governo per l'asse ferroviario Torino – Lione (istituita con d.P.C.M. del 5 maggio 2006).
- Struttura di missione per le procedure d'infrazione alla normativa UE (istituita dal d.P.C.M. del 1 ottobre 2012).

Nell'ambito della Presidenza del Consiglio operano inoltre alcuni Comitati e Commissioni che hanno competenze specifiche in determinati settori:

- Comitato nazionale per la bioetica (istituito con d.P.C.M del 28 marzo 1990).
- Comitato nazionale per la biosicurezza, le biotecnologie e le scienze della vita (istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1992 dall'art. 40 della l. n. 142 del 19 febbraio 1992).
- Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato (istituito dall'art. 7 del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 286).
- Commissione interministeriale per le intese con le Confessioni religiose (istituita D.P.C.M. del 14 marzo 1997 e da ultimo prorogata D.P.C.M. del 4 maggio 2013).
- Commissione consultiva per la libertà religiosa (istituita con d.P.C.M. del 14 marzo 1997 e da ultimo prorogata con d.P.C.M. del 4 maggio 2013).
- Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (istituita dall'art. 27 della l. n. 241 del 1990).
- Commissione per le adozioni internazionali (costituita con il d.P.R. n. 492 del 1999).
- Commissione per le pari opportunità tra uomini e donne (l. n. 400 del 1988 e d. lgs. n. 226 del 2003).
- Comitato interministeriale per la programmazione economica – CIPE (art. 8 della l. n. 48 del 1967).

Nell'ambito e sotto la vigilanza della Presidenza opera infine anche la Scuola superiore della pubblica amministrazione, istituzione di alta formazione e ricerca, disciplinata dal decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178.

4. La Ragioneria Generale dello Stato dall'unificazione all'età repubblicana

La l. n. 5026 del 22 aprile 1869 - nota come "legge Cambray-Digny" – ha istituito la Ragioneria Generale dello Stato, quale ufficio centrale della contabilità dello Stato, inizialmente, alle dirette dipendenze del Ministero delle finanze[13].

L'istituzione della Ragioneria Generale dello Stato (da qui in avanti: RGS) si inscriveva all'interno della più ampia riforma amministrativa voluta da Cavour, volta all'accentramento e al coordinamento di tutta l'Amministrazione finanziaria: la Ragioneria Generale, difatti, nacque proprio per ricondurre ad unità e coordinare la contabilità delle Amministrazioni dello Stato, onde assicurare un'ordinata, corretta ed uniforme esposizione del dato finanziario[14], per il medio della collaborazione di Ragionerie centrali, collocate all'interno dei singoli Ministeri, le quali tuttavia rimanevano alle dipendenze degli stessi Ministeri di riferimento[15].

Il vero momento fondativo della RGS, come la conosciamo oggi, però, è rinvenibile in una serie di provvedimenti adottati tra il 1922 e il 1923, conosciuti come "Riforma De Stefani", dal nome del titolare del dicastero delle finanze dell'epoca. Questa riforma, la cui modernità non pare possa essere negata, segna il passaggio da una situazione che vedeva l'ordinamento della contabilità pubblica interamente imperniato sulla sola esigenza di osservanza del principio di legalità, ad uno stato di cose in cui a detta esigenza si affiancò quella della controllabilità dei flussi finanziari pubblici. La trasformazione della matrice dell'ordinamento contabile rendeva necessaria, a livello istituzionale, una centralizzazione in capo ad un unico organo del controllo contabile, nonché il contestuale accrescimento dei poteri discrezionali dell'organo in questione. In

[13] Ad opera del r.g. 4 settembre 1870, n. 5852. Successivamente, però, in tutti i periodi in cui al Dicastero delle finanze vennero sottratti gli uffici del Ministero del tesoro la Ragioneria venne assegnata alle dipendenze di quest'ultima Amministrazione. Si tratta in particolare degli anni che vanno dal 1877 (il r.g. 26 dicembre 1877, n. 4219 infatti istituì il ministero del tesoro) al 1923; nonché dal 1944 – con la breve parentesi del febbraio-giugno 1947 – fino al d. lgs. n. 300 del 1999, che come visto ha accorpato tutti i ministeri economici in un unico dicastero.

[14] D. LA ROCCA, *Ragioneria generale dello Stato e uffici pubblici di ragioneria*, in *Enc. dir*., vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987.

[15] Tuttavia, già all'epoca, tanto gli ambienti scientifici come quelli politici si convinsero sempre più che fosse necessario intervenire nuovamente, al fine di assicurare una retta gestione della ricchezza pubblica, razionalizzando i compiti della Ragioneria generale e provvedendo alla compenetrazione tra Ragioneria generale e Ragionerie centrali.

altre parole, la razionalizzazione del controllo della spesa (non più squisitamente fondato sul principio di legalità) necessitava di una struttura trasversale a tutte le amministrazioni, con i medesimi criteri di analisi, salva tuttavia la responsabilità dei singoli Ministeri. Si badi però che questo soggetto, seppure chiamato ad essere centrale nelle procedure di spesa, non occupava, come invece accade oggi[16], una posizione di "primazia" nelle decisione di spesa.

Il r.d. 28 gennaio 1923, n. 126, pertanto, per perseguire questi obiettivi dispose l'inglobamento delle Ragionerie centrali nella struttura organica della Ragioneria generale[17], alle dipendenze del Ministro delle finanze. Il successivo r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, recante "*disposizioni sulla amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*", elaborò il fondamentale complesso organico di norme contabili per la disciplina della gestione finanziaria e patrimoniale dello Stato; mentre il r.d. 23 maggio 1924, n. 827, tra l'altro, dispose nuovamente la riunione del Ministero delle Finanze e di quello del Tesoro sotto l'unico dicastero delle Finanze.

Ebbene, per riassumere: tali interventi oltre ad ampliare il potere del Ministero delle finanze fino al "controllo sull'andamento degli impegni", effettuato proprio dalle Ragioneria, concentrarono in un unico dicastero la responsabilità del governo dei flussi di spesa, ma non sottoposero mai i provvedimenti legislativi ad un omologo dell'attuale potere di visto della RGS[18]. Nel 1944 la RGS torna alle dipendenze del Ministero del tesoro, appena ricostituito. Qualche anno più tardi il d.P.R. 30 giugno 1955, n. 1544, istituisce la Ragioneria regionale dello Stato: si tratta, in realtà, della riunificazione in un solo organo degli uffici speciali della RGS, con competenze regionali. La nuova sistemazione istituzionale della RGS si distingue per la creazione di una struttura verticale al fianco di quella orizzontale, che diverrà sempre più importante con lo

[16] Invero, attualmente, la centralità della RGS non si determina tanto in forza della sua collocazione istituzionale, quanto del suo potere di veto insuperabile in ordine alle decisioni di spesa nonché del ruolo fondamentale che svolge nella formazione del bilancio; cfr. S. CASSESE, *Finanza e amministrazione pubblica*, in *L'amministrazione dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1976.

[17] La Ragioneria, in questo modo, divenne l'unica Amministrazione presente in tutte le altre Amministrazioni statali, dotata altresì di ampi poteri conoscitivi.

[18] Tale controllo avveniva attraverso la regolamentazione dei tempi della spesa pubblica, nonché con la costante verifica della rispondenza tra spesa deliberata ed erogata; D. LA ROCCA, *Ragioneria generale dello Stato*, cit., 247 sgg.

sviluppo del decentramento amministrativo e con il rafforzamento del ruolo dei livelli di governo territoriali in ordine alla determinazione delle decisioni di spesa.

A parte però gli interventi organizzativi[19], anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana il palinsesto istituzionale del controllo della spesa pubblica non ha subito grandi cambiamenti. Ad ogni modo, sono da segnalare altri importanti interventi che hanno rafforzato i poteri di controllo della RGS sulle politiche del Governo, tra le altre: la l. 5 agosto 1978, n. 468, e successive modifiche, che ha trasformato il sistema di gestione finanziaria pubblica e da ultimo, la l. 31 dicembre 2009, n. 196, che ha sostituito l'anzidetta disciplina del 1978.

È bene notare sin d'ora che questo rafforzamento, determinato dalle modifiche alle procedure di bilancio, è stato ciclicamente accompagnato dal tentativo di creare delle strutture parallele alla Ragioneria allo scopo di scalfirne il monopolio sull'informazione economica, sì da fornire un adeguato supporto agli altri organi costituzionali coinvolti nelle decisioni di spesa, che non fosse votato esclusivamente alle letture provenienti dalla Ragioneria.

5. Evoluzione normativa dei rapporti tra Ragioneria Generale dello Stato e Ministero dell'economia e delle finanze

Il Ministero dell'economia e delle finanze è stato istituito con il d. lgs. n. 300 del 1999, che ha accorpato il Ministero del tesoro, il Ministero del bilancio e della programmazione economica e il Ministero delle finanze. Segnatamente, l'art. 23 del medesimo decreto legislativo ha attribuito al predetto Ministero "*le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio, programmazione degli investimenti pubblici, coordinamento della spesa pubblica e verifica dei suoi andamenti, politiche fiscali e sistema tributario, demanio e patrimonio statale, catasto e dogane, programmazione, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico, territoriale e settoriale e politiche di coesione* [nonché] *i*

[19] Anche prima della guerra il legislatore aveva provveduto ad una ridefinizione e ad un riordinamento degli uffici centrali della RGS con la l. 26 luglio 1939, n. 1037.

compiti di vigilanza su enti e attività e le funzioni relative ai rapporti con autorità di vigilanza e controllo previsti dalla legge".

Ai sensi del successivo art. 24, inoltre, "*il ministero svolge, in particolare, le funzioni di spettanza statale nelle seguenti aree funzionali:*

a) politica economica e finanziaria, con particolare riguardo all'analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni e internazionali, alla vigilanza sui mercati finanziari e sul sistema creditizio, all'elaborazione delle linee di programmazione economica e finanziaria, alle operazioni di copertura del fabbisogno finanziario e di gestione del debito pubblico e alla gestione di partecipazioni azionarie dello Stato, compreso l'esercizio dei diritti dell'azionista e l'alienazione dei titoli azionari di proprietà dello Stato;

b) politiche, processi e adempimenti di bilancio, con particolare riguardo alla formazione e gestione del bilancio dello Stato, compresi gli adempimenti di tesoreria e la verifica dei relativi andamenti e flussi di cassa, assicurandone il raccordo operativo con gli adempimenti in materia di copertura del fabbisogno finanziario previsto dalla lettera a), nonché alla verifica della quantificazione degli oneri derivanti dai provvedimenti e dalle innovazioni normative ed al monitoraggio della spesa coordinandone e verificandone gli andamenti e svolgendo i controlli previsti dall'ordinamento;

c) programmazione economica e finanziaria, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, anche avvalendosi delle Camere di commercio, con particolare riferimento alle aree depresse, esercitando a tal fine le funzioni attribuite dalla legge in materia di strumenti di programmazione negoziata e di programmazione dell'utilizzo dei fondi strutturali comunitari;

d) politiche fiscali con particolare riguardo alle funzioni di cui all'articolo 56, all'analisi del sistema fiscale e delle scelte inerenti alle entrate tributarie ed erariali in sede nazionale, comunitaria e internazionale, alle attività di coordinamento, indirizzo, vigilanza e controllo previste dalla legge sulle agenzie fiscali e sugli altri enti o organi

che comunque esercitano funzioni in materia di tributi ed entrate erariali di competenza dello Stato, al coordinamento monitoraggio e controllo del sistema informativo della fiscalità e della rete unitaria di settore, alla informazione istituzionale nel settore della fiscalità, alle funzioni previste dalla legge in materia di demanio patrimonio dello Stato, catasto e conservatorie dei registri immobiliari;

e) amministrazione generale, personale e servizi indivisibili e comuni del ministero, con particolare riguardo alle attività di promozione, coordinamento e sviluppo della qualità dei processi e dell'organizzazione e alla gestione delle risorse; servizi del tesoro e provveditorato generale dello Stato; gestione delle risorse necessarie all'attività delle commissioni tributarie".

Il d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43 ("Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze"), invece, provvede ad articolare in quattro dipartimenti il medesimo dicastero:

a) Dipartimento del tesoro;
b) Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
c) Dipartimento delle finanze;
d) Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi.

Ai sensi dell'art. 8 dello stesso d.P.R. n. 43 del 2008:

"*Il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato ha competenza nel settore delle politiche di bilancio e del coordinamento e verifica degli andamenti di finanza pubblica, sulla quale esercita il monitoraggio, anche ai sensi del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246, di seguito denominato «decreto-legge n. 194 del 2002», i controlli e le verifiche previsti dall'ordinamento, ivi comprese le funzioni ispettive ed i controlli di regolarità amministrativa e contabile. Provvede alla valutazione della fattibilità e della rilevanza economico-finanziaria dei provvedimenti e delle iniziative di innovazione normativa, anche di rilevanza comunitaria, nonché alla relativa verifica della quantificazione degli oneri e della loro coerenza con gli obiettivi programmatici in materia di finanza pubblica. Nell'esercizio delle funzioni istituzionali provvede, in particolare, nelle seguenti materie:*

a) previsioni economiche e finanziarie; elaborazione dei conti finanziari ed economici delle amministrazioni pubbliche; monitoraggio dei relativi saldi; relazione trimestrale di cassa; predisposizione dei documenti di programmazione economico-finanziaria per quanto di competenza; verifica delle relazioni tecniche dei provvedimenti; copertura finanziaria della legislazione di spesa e di minore entrata;

b) formazione e gestione del bilancio dello Stato, definizione del rendiconto generale dello Stato, nonché predisposizione del budget e del consuntivo economico;

c) evoluzione normativa dei bilanci pubblici e raccordo operativo con la Commissione tecnica per la finanza pubblica di cui all'articolo 1, comma 474, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Analisi studio e ricerca economica sugli impatti delle politiche settoriali nelle materie di competenza del Dipartimento;

d) coordinamento dei servizi di tesoreria statale; integrazione e consolidamento della gestione per cassa del bilancio dello Stato con i relativi flussi di tesoreria, previsione e calcolo del fabbisogno;

e) rapporti con gli organismi e le istituzioni internazionali per quanto di competenza del Dipartimento e con l'ISTAT per i raccordi tra la contabilità finanziaria e la contabilità economica prevista dalla disciplina dell'Unione europea e le rilevazioni statistiche d'interesse del Sistema statistico nazionale;

f) informatizzazione dei dati di finanza pubblica; definizione delle esigenze funzionali, prestazioni e modalità operative dei sistemi informativi per lo svolgimento dei compiti istituzionali del Dipartimento;

g) attività di indirizzo e coordinamento normativo in materia di contabilità delle amministrazioni pubbliche;

h) definizione dei principi e delle metodologie della contabilità economica, anche analitica, e patrimoniale, anche ai fini del controllo di gestione da parte delle amministrazioni pubbliche in ordine alla loro armonizzazione con quelli previsti nell'ambito dell'Unione europea; individuazione degli strumenti per il controllo di economicità ed efficienza; analisi, verifica, monitoraggio e valutazione dei costi dei servizi e dell'attività delle amministrazioni pubbliche;

i) monitoraggio delle leggi di spesa; monitoraggio e valutazione degli andamenti generali della spesa sociale; monitoraggio degli oneri derivanti dall'attuazione dei

contratti collettivi in materia di personale delle amministrazioni pubbliche; analisi e verifica del costo del lavoro pubblico; consulenza per l'attività predeliberativa del CIPE nonché relativi adempimenti di attuazione, per gli aspetti di competenza del Dipartimento; partecipazione all'attività preparatoria del Consiglio dei Ministri e supporto tecnico in sede di Consiglio dei Ministri;

l) controllo e vigilanza dello Stato in materia di gestioni finanziarie pubbliche, anche attraverso i servizi ispettivi del dipartimento, secondo criteri di programmazione e flessibilità nonché in relazione allo svolgimento dei compiti di cui alle lettere g) e h);

m) partecipazione al processo di formazione, esecuzione e certificazione del bilancio dell'Unione europea e relativi adempimenti, compresa la quantificazione dei conseguenti oneri a carico della finanza nazionale; monitoraggio complessivo dei corrispondenti flussi finanziari ed esercizio dei controlli comunitari affidati dall'Unione europea; gestione del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie istituito con la legge 16 aprile 1987, n. 183;

n) definizione delle modalità e dei criteri per l'introduzione nelle amministrazioni pubbliche di principi di contabilità economica, e per la trasmissione dei bilanci in via telematica da parte di enti pubblici, regioni ed enti locali […]".

Già a prima vista appare chiaro che:

a) il Dipartimento del MEF è il destinatario di ogni flusso informativo proveniente dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato;
b) qualsiasi provvedimento legislativo o atto adottato dal Governo che sia idoneo a produrre effetti sulla situazione economica e patrimoniale dello Stato è sottoposto al potere di verifica della Ragioneria Generale, la quale è, altresì, abilitata a valutarne gli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

La RGS è un dipartimento del MEF. Essa, pertanto, è formalmente subordinata gerarchicamente al Ministero, sebbene fattualmente goda di una accentuata autonomia in virtù delle particolari funzioni che la caratterizzano.

L’accentramento in capo al MEF è avvenuto attraverso i seguenti interventi normativi:

La l. 3 aprile 1997, n. 94 ha accorpato in un’unica amministrazione (il Ministero del tesoro e del bilancio e della programmazione economica) i Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica.

Ai sensi dell’art. 11 del d. lga. 5 dicembre 1997, n. 430, “*Unificazione dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio e della Programmazione Economica e riordino delle competenze del CIPE, a norma dell’articolo 7 della legge 3 aprile 1997, n. 94*”, la Ragioneria è stata costituita in struttura Dipartimentale del Ministero del Tesoro e del Bilancio e della Programmazione Economica.

D’altra parte, l’art. 10, comma 4, del d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38 e l’art. 1, comma 4, del d.m. 8 settembre 1999 hanno disposto che le Ragionerie provinciali dello Stato dipendessero dalla Ragioneria Generale dello Stato solo per quanto concerne i compiti riguardanti la gestione del bilancio ed il rendiconto generale dello Stato. Le Ragionerie provinciali, inoltre, ai sensi dell’art. 7 del d.m. 25 luglio 2001, vennero a costituire, insieme alle direzioni provinciali dei servizi vari, i dipartimenti provinciali del Ministero dell’economia e delle finanze, in quanto inseriti organicamente nell’amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro del suddetto Ministero, ai sensi dell’art. 10, comma 4, del d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38 e l’art. 1, comma 2, del d.m. 8 settembre 1999.

E’ intervenuto, poi, il d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300, il quale, come già visto, ha istituito, a far data dal 10 giugno 2001, il Ministero dell’economia e delle finanze, cui vennero trasferite le funzioni del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e quelle del Ministero delle finanze.

L’art. 1, comma 8, del d. l. 6 settembre 2002, n. 194, convertito con modificazioni, dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246, ha reinserito funzionalmente e organicamente nel Dipartimento della RGS le Ragionerie provinciali dello Stato, rafforzando i compiti di controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica in capo a detto Dipartimento.

In sintesi, dai dati normativi emerge che l'accentramento del controllo in capo al MEF è avvenuto:

a) attraverso l'accorpamento dei ministeri economici (e quindi con il venir meno di un rapporto dialettico che comunque caratterizzava le loro relazioni, sebbene la RGS fosse un ufficio del solo Ministero del tesoro);

b) attraverso la reintroduzione di un regime di dipendenza organica e funzionale delle Ragionerie provinciali verso la Ragioneria centrale e non più nei confronti dei Dipartimenti dei singoli ministeri (secondo una logica di unificazione degli organismi deputati alla tenuta e al controllo dei conti pubblici già emersa al tempo della riforma De Stefano).

Lo spirito di questa riforma in senso "unificatore" non era quello di assegnare al MEF il monopolio sulle decisioni di spesa. Invero, la posizione del Ministro avrebbe dovuto essere oggetto di discussione con il Presidente del Consiglio, il quale, proprio a tale scopo, si era munito di uno specifico Dipartimento per gli affari economici in seno alla Presidenza del Consiglio, che permettesse a quest'ultima di confrontarsi adeguatamente con le posizioni espresse dalla RGS (o meglio dal MEF) in ordine agli effetti finanziari dei provvedimenti di spesa.

In fatto, l'unica struttura tradizionalmente preposta a costituire lo *staff* della Presidenza del Consiglio fino al 1999 è stato l'ufficio del coordinamento legislativo, oggi DAGL (Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi), a supporto dell'azione di coordinamento legislativo e di istruttoria per l'attività del Consiglio dei Ministri.

Dal 1999 si è proceduto ad una importante riorganizzazione con il potenziamento del Dipartimento degli affari economici, il quale, fino a quel momento, aveva svolto solo un ruolo marginale in termini di coordinamento dei dicasteri economici.

Il potenziamento dei Dipartimenti e degli Uffici chiamati a svolgere attività di analisi e di elaborazione di *policies* avviene attraverso i d.P.C.M. 15 aprile e 4 agosto 2000, che mettono il DAE in condizione di confrontarsi con le strutture del Ministero dell'Economia.

Tuttavia, il successivo Governo (Berlusconi II), insediatosi nel giugno 2001, decise di ridimensionare il DAE, rimettendo, pertanto, in via esclusiva, al Ministero dell'economia e delle finanze la determinazione dell'indirizzo politico per le questioni attinenti alla politica economica e finanziaria.

6. I poteri della Ragioneria Generale dello Stato e il loro rapporto con la politica di spesa del Governo

Con la riforma del 1978, può dirsi in estrema sintesi, il legislatore ha provveduto a ridefinire le procedure di bilancio, a rimodulare le decisioni di spesa, ad istituzionalizzare il collegamento tra scelte generali di politica economica e singoli interventi legge, sicché quella che fino ad allora era stata una mera gestione dei flussi di spesa si è evoluta in vero e proprio strumento di programmazione finanziaria[20]. Tale scelta ha dal punto di vista organizzativo accresciuto ancor più il ruolo del Ministero del tesoro e della Ragioneria Generale dello Stato.

Facendo un passo indietro, bisogna segnalare che da subito la riflessione sulla riforma del sistema di bilancio si è incentrata nell'introduzione nel nostro ordinamento di un organismo preposto all'analisi economica delle decisioni di spesa. Stabilita questa priorità, si è posto l'ulteriore quesito sul luogo ove collocare istituzionalmente simile struttura: se affiancarla al Governo, al Parlamento o ad entrambi; nonché, per quel che riguarda l'Esecutivo, se dovesse ospitarla la Presidenza del Consiglio o altro Ministero (quello del tesoro o quello del bilancio).

Le prime risposte date dal legislatore al dibattito qui sinteticamente riproposto sono consistite sostanzialmente nella creazione di paralleli organismi in grado di compiere le medesime valutazioni di efficacia ed effettività della spesa.

Il primo intervento significativo in tal senso è rappresentato dall'istituzione della commissione tecnica per la spesa pubblica, a norma dell'art. 32 della l. 30 marzo 1981, n. 119 (che, peraltro, si era pensato di introdurre già nella stessa l. n. 468 del 1978).

[20] D. LA ROCCA, *Ragioneria generale dello Stato*, cit., 253 sgg.

Detta commissione, pur trovando collocazione presso lo stesso Ministero del tesoro, aveva accesso diretto ai servizi informativi della RGS e godeva di autonomia rispetto alle direzioni generali del dicastero in cui era incardinata.

Poco dopo, l'art. 4 della l. 26 aprile 1982, n. 181, ha provveduto a dotare anche il Ministero del bilancio di un nucleo di valutazione degli investimenti pubblici con competenze analoghe a quelle della commissione tecnica per la spesa pubblica. Le competenze della commissione tecnica per la spesa pubblica, se, in un primo momento, si limitano a doppiare alcune funzioni della RGS, successivamente all'intervento del 1982 le riproducono fedelmente.

Opposta, invece, fu la scelta operata con la l. n. 427 del 1985, che ha nuovamente riformato l'ordinamento della RGS. Il legislatore, difatti, ha sostanzialmente capovolto le sorti del potere di analisi economica dell'impatto delle politiche pubbliche: se con l'istituzione della commissione tecnica per la spesa pubblica sembrava esigere che la programmazione sulla spesa fosse devoluta ad un organo estraneo ad un rapporto gerarchico con l'Amministrazione del tesoro, in seguito tornò sui propri passi, costituendo all'interno della stessa Ragioneria un apparato con le medesime caratteristiche, che dunque ha fatto venire meno l'esigenza di rivolgersi altrove per l'analisi degli effetti economici delle politiche pubbliche.

Le competenze della RGS sono state rafforzate dalla l. n. 196 del 2009 all'esito della revisione delle procedure di bilancio in armonia con le esigenze di contenimento del deficit imposte dall'UE. Questa legge, inoltre, ha pure enfatizzato il ruolo di controllo preventivo e successivo del Parlamento, sempre però considerando la Ragioneria l'interlocutore privilegiato all'interno della compagine governativa. Né si può dimenticare che (non tanto la semplice introduzione in Costituzione del principio dell'equilibrio del bilancio, quanto) l'attuazione della l. cost. n. 1 del 2012 ad opera della l. n. 243 del 2012 ha implicitamente comportato un rafforzamento delle strutture tecnico-finanziarie, RGS compresa (si vedrà più avanti, peraltro, che il tutto è stato controbilanciato dall'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio).

Ai sensi della disciplina vigente, la RGS è obbligatoriamente chiamata a intervenire, in sede di esame preventivo, su ogni disegno di legge o atto del Governo che possa avere effetti diretti o indiretti sulla gestione economico-finanziaria dello Stato, nonché ad assicurare l'uniforme interpretazione ed applicazione delle norme contabili. Tale Amministrazione, in altre parole, è tenuta alla verifica della quantificazione degli oneri derivanti dai provvedimenti e dalle innovazioni normative, nonché al monitoraggio della spesa pubblica, coordinandone e verificandone gli andamenti.

Pertanto, la Ragioneria, proprio perché ha competenza ad esaminare i progetti di legge e altri provvedimenti con effetti finanziari, è in grado di influire sull'*iter* di approvazione, se non addirittura sull'approvazione stessa, di detti provvedimenti (in relazione all'esame della compatibilità delle spese ivi previste con quelle già deliberate, non solo in riferimento alla copertura finanziaria delle stesse). Inoltre, la funzione interpretativa in materia di provvedimenti concernenti la contabilità dello Stato, seguita dal potere di proposta al Ministro dell'Economia, determina, di fatto, la possibilità in capo alla RGS di controllare l'erogazione della spesa pubblica e la stessa attività normativa[21].

Ora, mentre il controllo della erogazione per cassa della spesa statale è certamente tra i compiti istituzionali che devono essere affidati alla RGS, meno certa è la fondatezza giuridico-costituzionale del monopolio ch'essa si è conquistato in ordine alla latitudine e agli effetti procedimentali delle valutazioni della stessa RGS sulle implicazioni finanziarie dei testi normativi *in itinere*. Il punto cruciale sembra risiedere nella circostanza che la valutazione degli effetti (netti e lordi) delle misure *in itinere* impatta sia sulle previsioni contabili (di natura finanziaria) incorporate nei documenti di bilancio in gestazione, sia - come retroazione - sugli stessi andamenti economici nei settori incisi e nei rapporti tra i diversi settori. Per essere più chiari: si pensi che il valore di riferimento ai fini del rispetto dei vincoli europei è l'indebitamento netto della P.A. (un valore squisitamente economico che viene esaminato in sede europea come saldo consuntivo). Ora, questo valore viene assunto nei documenti previsionali, a partire dal

[21] V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo*, cit., 24.

DFP (documento di finanza pubblica) come limite e guida *ex ante* nella impostazione e discussione dei testi normativi con effetti finanziari.

Ebbene: se la valutazione della quantificazione degli effetti sull'indebitamento netto della P.A. è stata ricondotta (anche nella l. n. 196 del 2009) alla RGS, anche gli effetti finanziari e quelli propriamente economici vengono ricondotti al parere obbligatorio della RGS. Di fatto, si è creata una situazione nella quale le uniche politiche pubbliche possibili, praticamente in tutti i campi (istruzione, infrastrutture, ricerca, energia, etc.) sono quelle che ricevono il doppio assenso della RGS, sia sugli effetti contabili di bilancio che sulle ricadute sull'indebitamento netto della P.A. Si tratta di una soluzione politico-istituzionale che suscita molti interrogativi: soprattutto in quanto intesta ad una struttura certamente in grado di controllare contabilmente l'evoluzione di entrata e spesa un compito valutativo di natura squisitamente economica, assai delicato e complesso (e tale da assumere contorni anche schiettamente politici), per il quale tale struttura non sembra peraltro neppure possedere le necessarie competenze tecniche (ne sia prova il fatto che le manovre correttive riproducono da trenta anni sempre lo stesso indirizzo)[22].

Da ultimo, si deve segnalare che, a partire dal 2012, l'art. 9 del d. l. 6 luglio 2011, n. 98, ha assegnato alla RGS il compito di effettuare una revisione della spesa pubblica (la c.d. *spending review*) che ha l'obiettivo di individuare i fabbisogni *standard* dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, all'esito dell'individuazione di eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici. Questa attività di revisione, tra l'altro, deve essere compiuta sulla base di un atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministeri interessati.

Infine, sembra opportuno dare conto rapidamente dei rapporti tra la Ragioneria Generale e le Autonomie regionali. Le esigenze di controllo e di coordinamento della finanza pubblica nel mutato contesto regionalista (per quanto assai ridimensionato dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi dieci anni) e la disciplina del patto di stabilità interno, che rappresenta il più incisivo "strumento di coordinamento e di controllo

[22] Cfr. P. DE IOANNA – C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2009.

finanziario nei confronti delle regioni ed enti locali", hanno rimesso alla RGS funzioni che sono assimilabili all'amministrazione attiva[23].

L'assolvimento di tali funzioni, però, ha dato luogo ad alcune consistenti criticità, come si può evincere dal contenzioso costituzionale che hanno generato.

In estrema sintesi, è possibile ridurre la casistica alle seguenti tipologie:

i) dissoluzione del paradigma dell'intesa nel coordinamento della finanza pubblica tra Stato e Regioni. Si è accennato che il patto di stabilità interno è lo strumento con cui lo Stato garantisce il perseguimento, nell'ambito della finanza pubblica allargata, degli obiettivi di finanza pubblica nazionale. Tali obiettivi comportano limitazioni all'autonomia finanziaria degli enti autonomi (*in primis*: le Regioni). A questo proposito, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che il contemperamento degli interessi statali e regionali è possibile attraverso l'accordo tra le parti (è particolarmente incisiva, sul punto, la recentissima sent. n. 19 del 2015). D'altra parte, dalla lettura di alcune pronunce della Corte costituzionale in materia si evince che l'effettivo atteggiarsi dei rapporti tra Stato e Regioni nell'addivenire ad un'intesa sui contenuti del Patto di stabilità mostra la problematica configurabilità di effettivi margini di contrattazione tra le parti per la definizione di tali contenuti (ma segnali in controtendenza, verso un ampliamento dei margini di negoziazione, si rinvengono nella recentissima sent. n. 153 del 2015, nella quale si osserva, fra l'altro, "*come lo stesso principio dell'equilibrio di bilancio comporti che le parti – anzitutto lo Stato – debbano concordare relazioni finanziarie nelle quali sia tenuto conto anche degli eventuali* vulnera *causati alle finanze regionali da un riparto delle risorse stesse non ponderato nelle forme costituzionalmente corrette*"). Al contrario, gli uffici delle Regioni e la RGS, di fatto, si limitano a recepire meccanicamente le previsioni dettate dalle fonti primarie (cfr. Corte cost., sentt. nn. 353 del 2004, 33 del 2011, 118 del 2012);

[23] È noto che la Ragioneria Generale dello Stato è stata attributaria di limitatissime funzioni di amministrazione diretta, relative a casi residuali e assolutamente particolari (pagamento degli indennizzi per i beni di proprietà di cittadini stranieri e per i debiti contratti, *illo tempore*, dal Governo Militare Alleato, e, più di recente, del sistema dei finanziamenti affidati dall'Unione Europea a valere sui fondi comunitari): cfr. C. CONTE, *Ragioneria Generale dello Stato*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, Utet, 1997.

ii) inefficienze nella collaborazione intersoggettiva per il coordinamento della finanza pubblica. Le Regioni (specie quelle autonome) hanno canali di entrata che sono forme di compartecipazione ai tributi erariali maturati nella Regione. L'esecuzione di tale disciplina, però, è stata per anni disattesa, con evidenti riflessi sulla gestione della finanza statale e regionale. Ne sono testimonianza la vicenda della contabilizzazione delle nuove compartecipazioni al reddito dell'art. 8 dello Statuto della Regione Sardegna (cfr. sentt. n. 99 del 2012 e 95 del 2013 della Corte costituzionale) e dell'art. 37 dello Statuto della Regione siciliana (cfr. il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 19 dicembre 2013, in G.U. 24 dicembre 2013, recante "*Modalità applicative per l'attribuzione alla Regione Siciliana delle spettanze riconosciute dall'articolo 37 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2*");

iii) inefficienza nello svolgimento dei controlli. La giurisprudenza costituzionale evidenzia anche alcune inefficienze in merito al sistema dei controlli sulla finanza pubblica allargata. Ne è un esempio la sent. n. 219 del 2013, in cui la Corte costituzionale ha ritenuto meritevole l'interesse alla verifica, per opera della RGS, delle condizioni relative agli "*indicatori di squilibrio finanziario*", purché essa sia meramente preordinata alla "*immediata comunicazione dei dati acquisiti alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio*". Da tale circostanza emerge la difficoltà di coniugare il sistema dei controlli interni degli enti autonomi con quelli eteronomi della RGS e con la funzione *super partes* del giudice contabile;

iv) difficoltà di declinazione territoriale degli obblighi derivanti dal perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale. Infine, un ultimo elemento di criticità è ancora relativo al sistema dei controlli di finanza pubblica, nella misura in cui interferisce con la possibilità di declinazione sul territorio degli obblighi - appunto - di finanza pubblica. L'art. 77-*ter*, comma 11, del d. l. 25 giugno 2008, n. 112, ha previsto che le Regioni autonome possano "*adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale*" relativi alla finanza pubblica, "*fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato* […] *per gli enti della regione*".

Purtuttavia, le possibilità di rimodulazione degli obiettivi dei singoli enti si scontrano con la disciplina dei controlli sull'andamento dei conti degli enti locali, che prevede una rigida scansione cronologica della trasmissione degli obiettivi e dei dati che dovrebbero confermarli o manifestare un disallineamento (Cfr. Corte cost., sent. n. 229 del 2011). Orbene, se è vero che le Regioni potrebbero coniugare le due funzioni (modulazione del patto e rispetto della tempistica dei controlli), tale possibilità viene meno per il fatto che l'accordo sul patto di stabilità regionale (che fissa anche le possibilità per la Regione di funzionare come camera di compensazione per la finanza degli enti locali) viene generalmente raggiunto quando l'esercizio economico cui si dovrebbe riferire si è già chiuso (cfr. Corte cost., sent. n. 118 del 2012, TAR Sardegna, sent. 26 luglio 2013, n. 574), così rendendo impossibile la "*territorializzazione*" del patto di stabilità.

7. Osservazioni conclusive

L'esame, pur sintetico, dei dati emergenti dal diritto positivo e dalla storia istituzionale del nostro Paese dimostra l'esattezza della premessa: sia un eccesso di competenze in capo alla Presidenza del Consiglio che un difetto di chiarezza nella definizione dei rapporti tra MEF e Presidenza non aiutano nella realizzazione del disegno tracciato dall'art. 95 della Costituzione. Su entrambi questi terreni è possibile, però, intervenire con alcuni rimedi che non necessitano di attingere il livello della revisione costituzionale e richiedono solo l'uso della legge ordinaria o anche - più semplicemente - di provvedimenti organizzativi interni.

7.1.- Per quanto riguarda il problema delle competenze della Presidenza del Consiglio in generale, il quadro sopra descritto è sufficiente per intuire l'evoluzione subita dall'ordinamento della Presidenza e per analizzarne l'andamento con particolare riguardo al confronto tra la situazione dei primi quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione e quella vigente. La dottrina, avendo in mente la situazione precedente la l. n. 400 del 1988 qualificava la Presidenza del Consiglio dei Ministri come una sorta di

"serbatoio"[24]. Tale definizione era tutt'altro che infondata e anzi traduceva sensazioni molto diffuse. Volgendo lo sguardo a quello che è successo dopo, si potrebbe dire che non solo la Presidenza del Consiglio non ha smesso di fungere da "serbatoio", ma le dimensioni di tale "serbatoio" sono sensibilmente aumentate con il passare degli anni. Più tale "contenitore di competenze" si ingrandisce, tuttavia, e più si ripropone con forza il problema del "divario tra il *sein* degli apparati serventi del Presidente ed il *sollen* costituzionale[25].

Il dover essere costituzionale sul punto sembra essere molto chiaro. L'art. 95 comma 1, attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri due compiti principali:

a) dirigere la politica generale del Governo, essendone il responsabile;

b) mantenere l'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo promuovendo e coordinando ove necessario l'attività degli altri Ministri.

Proprio per questa ragione – a causa cioè della limpidezza del dettato costituzionale – risulta ancora più singolare la lontananza della situazione reale da quella prevista dai Costituenti. Gli esponenti più autorevoli della dottrina, già a partire dalla metà degli anni Settanta, sottolineavano che "i singoli ministri sono gli organi ordinari dell'azione amministrativa" mentre "il presidente del consiglio interviene tutte le volte in cui occorre un coordinamento della loro opera […], o comunque si richieda l'accertamento della conformità della medesima all'indirizzo, oltreché politico, amministrativo"[26] e di conseguenza "appare chiaro che la Costituzione non vuole che la PCM venga onerata di compiti e strutture dicasteriali"[27].

Sembra evidente che l'esperienza degli ultimi decenni è andata in direzione opposta. La Presidenza del Consiglio e il Presidente sono stati dotati delle competenze amministrative più disparate, perdendosi in tal modo di vista gli obiettivi posti dalla

[24] G. PITRUZZELLA, *Costituzione e Governo. Il problema della efficienza del Governo nella prospettiva della sua riforma*, Palermo, Tip. Montaina, 1982, 277.
[25] Così G. PITRUZZELLA, *Il presidente del consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, Cedam, 1986, 392.
[26] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 804.
[27] A. M. SANDULLI, *Il problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Dir. soc.*, 1980, 617 sgg., ora in ID., *Scritti giuridici*, Vol. I, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1990, 348.

Costituzione all'attività del Presidente del Consiglio[28]. Infatti, nella disciplina normativa attuale, le numerosissime attribuzioni della Presidenza sembrano accomunate dal fatto di essere competenze di amministrazione attiva e concreta. Questo, già di per sé, non è coerente con il disegno costituzionale che sembra voler escludere l'attività di amministrazione diretta del Presidente del Consiglio e della Presidenza. Se poi si considera anche l'estrema eterogeneità delle competenze, ci si rende facilmente conto che anche nel caso in cui la Carta costituzionale avesse previsto una Presidenza del Consiglio di natura "ministeriale", la situazione attuale sarebbe stata comunque contraria a tale disegno, essendo quantomeno inopportuno che un singolo dicastero si occupi dell'amministrazione attiva di settori diversissimi tra loro.

Il punto cruciale della questione è dunque rappresentato dall'esigenza costituzionale che "la presidenza del consiglio sia strutturata nel senso di apparato amministrativo finalizzato all'esercizio delle competenze presidenziali di direzione e coordinamento dell'attività governativa, nonché di rappresentanza del governo nella sua unità"[29]. In altri termini: il problema concreto è come far cambiare direzione allo stato attuale delle cose per tentare di avvicinare la realtà alle previsioni costituzionali.

Ovviamente, ponendosi in una prospettiva *de jure condendo*, non esiste un'unica soluzione che possa risolvere contemporaneamente tutti i problemi. Si può, però, certamente ragionare sulle linee direttrici di eventuali riforme tenendo sempre presente che, essendo i Ministeri e la Presidenza due parti dello stesso rapporto, non si può incidere sull'una senza influire anche sull'altra. Questo implicherebbe, in caso di riforma della Presidenza, anche un riassetto dell'intera struttura governativa, che considerate le probabili difficoltà di ordine politico, potrebbe essere concepito come effetto di più interventi normativi susseguentisi nel tempo ma "espressione del medesimo disegno riformatore[30]".

Le direzioni nelle quali procedere potrebbero essere quelle da tempo prospettate in dottrina e sarebbero principalmente tre. In primo luogo, per ovviare alla "selva" di

[28] V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. La specificità del caso italiano*, ne *Il Filangieri*, Quad. 2010, 24.
[29] E. SPAGNA MUSSO, *Valutazioni di ordine generale*, in ID., *Costituzione e struttura* cit., 479.
[30] *Ivi*, 482.

competenze “ministeriali” assegnate alla Presidenza del Consiglio, ma che di fatto possono renderne più macchinoso il funzionamento – sottraendo energie e attenzione da compiti più aderenti al ruolo di “direzione e coordinamento” dell’azione di Governo –, una parte delle competenze e delle strutture potrebbero essere scorporate dalla Presidenza del Consiglio per essere attribuite ai rispettivi Ministeri secondo i criteri della competenza per materia e della omogeneità. Di conseguenza, andrebbero individuate poche, circoscritte, funzioni da lasciare al Presidente del Consiglio, davvero strumentali al suo ruolo di direzione e di coordinamento (interessando lo Stato nella sua interezza e non i singoli settori dell’amministrazione). Tali potrebbero essere, ad esempio – tra quelle delegate a Ministri senza portafoglio – quelle relative agli Affari regionali, ai Rapporti con il Parlamento e alle Politiche comunitarie.

Le altre attribuzioni andrebbero, come detto, redistribuite ai Ministeri affini per materia, eventualmente anche - in ultima analisi - aumentandone il numero (in modo contenuto) rispetto a quelli attualmente previsti dall’art. 2 del d. lgs. n. 300 del 1999 (come fu fatto, per esempio, con il già citato d. l. n. 181 del 2006 e, successivamente, dalla l. n. 172 del 2009). Un’ipotesi di redistribuzione è nella tabella 1, allegata. E’ bene segnalare, peraltro, che nel corso delle discussioni svoltesi in preparazione del presente documento è stata prospettata da alcuni dei partecipanti l’opportunità di un più contenuto “alleggerimento” delle competenze della Presidenza del Consiglio, in particolare per quanto attiene alle funzioni in materia di protezione civile.

Per compensare l’eventuale diminuzione di visibilità politica e di concreta possibilità di incidere su settori più o meno ampi dell’amministrazione pubblica, che si avrebbe in capo ai partiti politici come conseguenza dell’eliminazione di un certo numero di Ministri senza portafoglio, sarebbe opportuno valorizzare la figura del vice ministro, prevista dall’art. 10, comma 3, della l. n. 400 del 1988, a tenor del quale “*a non più di dieci sottosegretari può essere attribuito il titolo di vice ministro, se ad essi sono conferite deleghe relative ad aree o progetti di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali*”, dando a tale nomina la dovuta enfasi politica (cfr. Barbieri, 2003, 146 sg.), anche escludendo che tale figura possa essere costituita presso i Ministeri senza portafoglio. Resta il nodo della partecipazione

"attiva" di tali soggetti alle riunioni del Consiglio dei Ministri. L'art. 10, comma 4, prevede già la possibilità di intervento dei vice ministri alle riunioni del Consiglio "*per riferire su argomenti e questioni attinenti alla materia loro delegata*", ma "*senza diritto di voto*". Appare problematico prevedere l'estensione del diritto di voto ai vice ministri nelle riunioni del Consiglio cui partecipano; tuttavia le forze politiche che li esprimono sarebbero "risarcite" dal (contenuto) aumento del numero dei Ministri sopra delineato e dall'ampiezza delle deleghe fornite ai vice ministri (quanto meno pari a quella degli attuali Ministri senza portafoglio). Fra l'altro, sembra opportuno che il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio si trasformi in vero e proprio Ministro, in armonia con il reale peso che la carica ha mostrato di avere nei nostri Esecutivi. In questa prospettiva, il problema - che da alcuni è stato segnalato - di una sovrapposizione tra funzioni di *line* e funzioni di *staff* potrebbe trovare una soluzione automatica.

Un'altra ipotesi, complementare alla prima, ma forse meno convincente, potrebbe essere quella di creare una struttura *ad hoc* alla quale possano essere attribuite buona parte delle rimanenti competenze amministrative della Presidenza del Consiglio. Qui, si tratterebbe di ragionare sul modello organizzativo da adottare, scegliendo tra i molti messi a disposizione dal nostro ordinamento.

Infine, sembrerebbe auspicabile che, una volta "liberata" la Presidenza dalle funzioni ministeriali, le sue strutture possano assumere le caratteristiche proprie di uno *staff*. L'apparato al servizio del Presidente del Consiglio dovrebbe dunque essere una struttura snella, duttile e agile, in modo da consentire al Presidente di "ottenere con prontezza e al livello più accreditato […] le informazioni, le valutazioni e i suggerimenti più pertinenti e qualificati"[31]. In questo modo, egli sarebbe messo nelle migliori condizioni per svolgere adeguatamente i compiti assegnatigli dall'art. 95 della Costituzione. Questo, infatti, affida al Presidente del Consiglio funzioni di direzione affatto particolari, che suggeriscono il minore coinvolgimento possibile nell'attività di amministrazione diretta. Il rafforzamento delle funzioni di direzione, peraltro, sarebbe anche in armonia con le nuove esigenze che le circostanze economiche e politico-sociali, nazionali e non, hanno messo in campo.

[31] Così A. M. SANDULLI, *Il problema della presidenza* cit., 350 sgg.

In quest'ottica, occorrerebbe mantenere alla Presidenza del Consiglio le competenze che attengono al governo dei processi di digitalizzazione del Paese e all'attuazione dell'Agenda digitale, semplificando il più possibile l'organizzazione già esistente[32]. Ciò sia perché in quest'ambito è fondamentale l'esercizio da parte del Governo, al più alto livello, delle funzioni di direzione e coordinamento proprie della Presidenza, sia perché è evidente la strategicità della "materia", che trasversalmente investe ogni settore pubblico e richiede una direzione unitaria e centrale, necessaria a superare le frammentazioni esistenti e le relative inefficienze. Si agevolerebbe in tal modo la rimozione di quei "muri" che le singole amministrazioni frappongono le une alle altre e che costituiscono ostacolo ad una effettiva condivisione dei dati e delle informazioni tra le amministrazioni medesime, con pregiudizio per lo sviluppo dei processi di digitalizzazione del Paese.

Sempre nella medesima prospettiva, tenuto conto di quanto la qualità della normazione sia importante sul piano della certezza del diritto e dell'attrattività degli investimenti, anche stranieri, sembra opportuno il potenziamento del DAGL, anche con il reclutamento di esperti legisti.

Come si diceva in apertura, la l. n. 187 del 2015 sembra ispirata ad una filosofia non dissimile. Pur trattandosi di una legge di delegazione, infatti, essa già contiene preziose indicazioni nella direzione della riconduzione della Presidenza del Consiglio ai compiti (di alta direzione e coordinamento) tipizzati nell'art. 95 Cost. Basterà segnalare che:

a) già il collegamento fra riduzione degli uffici destinati ad attività strumentali e il "*rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese*" (art. 8, comma 1, lett. *a*) induce all'implicito ripensamento delle funzioni di diretta amministrazione della Presidenza;

[32] Il sistema di *governance* che riguarda i temi dell'Agenda digitale è particolarmente articolato e sovrapposto. Il c.d. Decreto del fare (d. l. n. 69 del 2013, art. 13) ha previsto: una Cabina di regia per l'attuazione dell'agenda digitale italiana, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composta da sette ministri, un rappresentante delle Regioni e un sindaco designati dalla conferenza unificata; un Tavolo permanente per l'innovazione e l'agenda digitale italiana, quale organo consultivo costituito presso la Cabina di regia; un Commissario del Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale, che presiede il Tavolo permanente, ed è posto a capo di una struttura di missione per l'attuazione dell'agenda digitale. A fianco di questi soggetti, come braccio operativo e attuativo, si pone la neocostituita (con d. l. n. 83 del 2012) Agenzia per l'Italia digitale, che sostituisce tutte le precedenti agenzie.

b) l'esigenza di recuperare lo spirito dell'art. 95 Cost. è esplicitata (art. 8, comma 1, lett. *c)*, alinea);

c) si dà mandato al legislatore delegato di definire "*le competenze regolamentari e quelle amministrative funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri*" (art. 8, comma 1, lett. *c)*, n. 1);

d) si dà altresì mandato di definire "*le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche*" (art. 8, comma 1, lett. *c)*, n. 2);

e) si rafforza il potere di coordinamento del Presidente del Consiglio assegnandogli la "*determinazione* [...] *delle risorse finanziarie*" destinate agli "*uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei vice ministri e dei sottosegretari di Stato*" (art. 8, comma 1, lett. *c)*, n. 4), nonché la gestione del ruolo unico della dirigenza (art. 11, comma 1, lett. *a)*, n. 1);

f) si ha cura di assicurare (con previsione relativa alla vigilanza sulle agenzie governative nazionali, ma che sembra indicatrice di un più generale indirizzo) "*l'effettivo esercizio delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, nel rispetto del principio di separazione tra indirizzo politico e gestione*" (art. 8, comma 1, lett. *c)*, n. 5).

7.2.- Quanto ai rapporti tra Presidenza del Consiglio e Ragioneria Generale può dirsi quanto segue.

E' evidente che, a fronte dell'accentramento di tutte le competenze economiche in capo ad un unico Ministero che in potenza può controllare gerarchicamente la RGS, la quale a sua volta ha un potere di veto insuperabile rispetto agli interventi normativi comportanti oneri di spesa, è necessario operare degli aggiustamenti per far sì che la Presidenza del Consiglio dei Ministri conservi il ruolo di chi realmente "*dirige la politica generale del Governo*" - in quanto "*ne è responsabile*". Del resto, che vi siano almeno esigenze di coordinamento fra Presidenza e Ragioneria è indicato anche, nei

fatti, dalla stipulazione di un recente "Protocollo d'intesa tra Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per il programma di Governo - e Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale del bilancio)", relativo - almeno - alla condivisione delle informazioni rilevanti.

L'intervento potrebbe muovere tanto nella direzione della divisione del MEF che in quello della razionalizzazione dei rapporti fra Presidenza del Consiglio e RGS.

La RGS, invero, si trova paradossalmente ad esercitare funzioni di amministrazione attiva essendo allo stesso tempo l'unico soggetto che dispone di tutta l'informazione economica proveniente dalla P.A. Si tratta, cioè, di un soggetto che raccoglie i dati, ne dispone, li elabora e li utilizza - monopolisticamente - per la valutazione dell'impatto delle politiche economiche.

Si tratta di uno stato di cose che non può essere valutato positivamente, perché in questo modo si determina una possibile confusione fra livello tecnico (competente quanto alla valutazione della compatibilità finanziaria degli interventi) e livello politico della scelta.

Come procedere, allora, se si intendesse riformare la materia? Fermo restando che, anche qui, i piani di intervento potrebbero essere molteplici (si pensi allo snellimento o addirittura all'eliminazione di molte procedure di concerto), sul più limitato terreno dei rapporti tra Presidenza del Consiglio e RGS può dirsi quanto segue.

Una *prima ipotesi* è quella del puro e semplice trasferimento della RGS dal MEF alle dipendenze della Presidenza del Consiglio. In questo modo, è evidente, il potere di direzione e di coordinamento del Presidente del Consiglio sarebbe fortemente valorizzato, ma ne soffrirebbe la virtuosità di un sistema nel quale occorre segnare uno stacco tra gli organi tecnici che accertano l'impatto delle politiche di spesa e il livello di decisione politica.

Una *seconda ipotesi* è quella di sottrarre le funzioni di amministrazione attiva alla RGS, conservandole solo quelle relative alla raccolta dei dati della P.A. In questo scenario, le funzioni di amministrazione attiva andrebbero assegnate alla Presidenza del

Consiglio, la quale, di conseguenza, dovrebbe munirsi di un apparato capace di interfacciarsi con la RGS, che resterebbe, a questo punto, meramente servente. Anche questa soluzione, però, lascia perplessi, perché (pur avendo pregi evidenti in termini di efficienza organizzativa) sembra essa pure avvicinare eccessivamente l'apprezzamento tecnico e la valutazione politica.

Resta una *terza ipotesi*, che pare preferibile. La Presidenza del Consiglio, infatti, potrebbe munirsi di una struttura non alternativa, ma parallela alla RGS, ricalcata sul modello dell'"Ufficio parlamentare per il bilancio" (UPB), magari mutuando da quest'ultimo pure - parzialmente - il nome: "Ufficio governativo di bilancio" (UGB).

L'UPB è stato istituito dalla l. n. 243 del 2012 (artt. 16-19), in attuazione della l. cost. n. 1 del 2012 che ha costituzionalizzato il principio dell'equilibrio di bilancio della P.A. (art. 5, lett. *f*). L'Ufficio parlamentare di bilancio, segnatamente, è un organismo cui sono stati attribuiti compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, che opera in completa autonomia e indipendenza rispetto alle valutazioni del Governo, elaborando proprie stime rispetto alle previsioni macroeconomiche di finanza pubblica; all'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo; agli andamenti di finanza pubblica e all'osservanza delle regole di bilancio; all'attivazione e all'utilizzo di alcuni istituti previsti dal nuovo quadro di regole europee (in particolare, il meccanismo correttivo e l'autorizzazione in caso di evento eccezionale); alla sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo; nonché agli ulteriori temi economico-finanziari rilevanti ai fini delle predette attività.

La struttura da creare presso la Presidenza del Consiglio, ossia l'UGB, potrebbe riprodurre le funzioni e le competenze della parallela struttura parlamentare, con analoghe garanzie informative[33]. In questo modo, la decisione di spesa potrebbe essere assunta sulla base di accertamenti tecnici (quelli della RGS), ma sarebbe messa alla

[33] In realtà, l'UPB si vede garantita la diretta fruibilità dei dati in forza di previsioni già contenute nella legge n. 196 del 2009, che, come si è già detto, hanno rafforzato il potere di controllo degli organi parlamentari in sede di decisioni di spesa.

prova di valutazioni tecnico-strategiche (quelle dell'UPB e quelle dell'UGB) che riprodurrebbero la complessità della nostra forma di governo parlamentare.

Se si optasse per questa soluzione, peraltro, sarebbe necessario sciogliere un'altra alternativa: l'UGB dovrebbe avere composizione meramente "statale" o dovrebbe essere articolato e prevedere, al proprio interno, una presenza delle autonomie territoriali (regionali, in particolare)?

La prima ipotesi, ovviamente, permetterebbe all'istituto un funzionamento più snello e una maggiore rapidità decisionale, ma sconterebbe la parzialità delle acquisizioni (di dati e di prospettive), specie in uno scenario costituzionale che sta cambiando e nel quale sarebbe coerente con la scelta del Senato rappresentativo delle autonomie un approdo delle Regioni anche al livello del Governo.

La seconda fa correre, specularmente, il rischio di qualche appesantimento, ma aumenta le possibilità di accordi preventivi e favorisce la completezza del quadro conoscitivo. Del resto, un'esperienza in parte simile è conosciuta in Germania. In quell'ordinamento, già dal 1955 esiste un importante organismo di monitoraggio e di consulenza tecnica, che svolge un ruolo determinante nelle scelte di politica fiscale, denominato *Arbeitskreis Steuerschätzungen* ("Gruppo di lavoro per le previsioni sulle entrate fiscali"). Si tratta di un organo incardinato (diversamente dall'ipotizzato UGB) presso il Ministero delle finanze, ma da questo autonomo. Ne fanno parte rappresentanti del Ministero delle finanze, del Ministero federale dell'economia e della tecnologia, dell'Istituto federale di statistica (*Statistische Bundesamt*), della Banca centrale tedesca (*Bundesbank*), membri scelti dai sei principali istituti di ricerca in campo economico, nonché inviati dei Ministeri finanziari dei *Länder* e, da ultimo, dall'Associazione delle Autorità locali (*Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände*). Un apposito sub-comitato, infine, si occupa degli "affari regionali" ed è composto da rappresentanti del Ministero federale delle finanze e dei Ministeri delle finanze dei *Länder*. Una soluzione non troppo dissimile da questa, forse, potrebbe essere messa allo studio una volta concluso il processo di revisione costituzionale, attualmente in corso in Parlamento.

Soluzione alternativa a quella della costituzione di un apposito UGB, ma sempre nella medesima logica, potrebbe essere quella della trasformazione radicale del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, che potrebbe essere unificato con il Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane. Il nuovo Dipartimento dovrebbe essere integrato con specifiche competenze esterne (economisti, scienziati delle finanze, etc.) e questa formula organizzativa avrebbe il vantaggio di determinare un'ulteriore semplificazione dell'organizzazione della Presidenza. Problematica sarebbe soltanto l'interlocuzione con le autonomie territoriali, che dovrebbe avvenire non più "dentro" la struttura, ma "fra" la struttura e gli enti esterni. Quel che conta, comunque, è che il Dipartimento sia funzionalmente concepito come UGB e che sia destinato ad operare - dunque - nella direzione indicata in precedenza.

Da ultimo, sempre nella prospettiva di non determinare alcun appesantimento burocratico, si potrebbe pensare (non necessariamente in alternativa agli interventi sopra descritti) ad una rimodulazione procedimentale dei rapporti fra Presidenza del Consiglio e RGS, tale da consentire alla prima di avvalersi del prezioso apporto della seconda senza gli ostacoli attualmente derivanti dalla separatezza delle due Amministrazioni.

TABELLA 1

Dipartimento	Possibile collocazione presso Ministeri	Motivazione
Dipartimento della gioventù e del Servizio civile nazionale	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	La competenza in materia di politiche giovanili (e di servizio civile svolto dai giovani) appare pienamente coerente con le altre attribuzioni del Ministero in materia di politiche sociali ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 300/99
Dipartimento per le pari opportunità	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	E' evidente l'attinenza con le attribuzioni del Ministero nella "macro materia" delle politiche sociali. Si ricordi, da ultimo, l'attribuzione della delega al vice Ministro presso il Min. Lavoro Guerra
Dipartimento per le politiche antidroga	Ministero del lavoro e delle politiche sociali oppure Ministero della Salute	In questo caso entrambe le scelte potrebbero essere operate, a seconda che si intenda evidenziare maggiormente il profilo di "politiche sociali" e gestione del "malessere sociale" ovvero (come sembra peraltro più convincente) quello di prevenzione e cura delle tossicodipendenze
Dipartimento per le politiche della famiglia	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	Evidente attinenza alla "macro area" delle politiche sociali
Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica	Ministero dell'economia e delle finanze o unificazione con il Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane	Sono evidenti i profili di attinenza alle competenze in materia di "politica economica, finanziaria e di bilancio, programmazione degli investimenti pubblici, coordinamento della spesa pubblica e verifica dei suoi andamenti" attribuite al Ministero dall'art. 23 d.lgs. 300/99. Quanto all'ipotesi dell'unificazione, vale quanto detto nel testo
Dipartimento per l'informazione e l'editoria	In parte Ministero dello sviluppo economico- Dipartimento Comunicazioni, per il profilo più "tecnico-economico" E in parte MIBACT, ad esempio in materia di tutela promozione delle attività editoriali di rilievo culturale	Forse questo è uno dei casi più delicati, in quanto esiste un'esigenza di tutela della pluralità dell'informazione, che giustifica l'attribuzione in Presidenza del Consiglio. In ogni caso, ci sono contiguità evidenti con le competenze MISE in materia di comunicazioni e con il MIBACT, al quale il secondo comma dell'art. 52 attribuisce già "le funzioni esercitate dal dipartimento per l'informazione e l'editoria, istituito presso la presidenza del consiglio dei ministri, in

		materia di diritto d'autore e disciplina della proprietà letteraria e promozione delle attività culturali"
Dipartimento della protezione civile	Ministero dell'interno	Evidente l'attinenza con le funzioni in materia di "difesa civile, politiche di protezione civile e prevenzione incendi" già attribuite al Ministero dall'art. 14 d.lgs. 300/99
Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane	Ministero dell'economia e delle finanze o Ministero dello sviluppo economico o unificazione con il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (ove non si costituisca l'UGB come struttura autonoma)	Sono evidenti i profili di attinenza alle competenze in materia di "politica economica, finanziaria e di bilancio, programmazione degli investimenti pubblici, coordinamento della spesa pubblica e verifica dei suoi andamenti" attribuite al Ministero dall'art. 23 d.lgs. 300/99. Quanto al MISE, lo stesso riferimento allo "sviluppo" delle economie territoriali potrebbe suggerire l'attrazione. Quanto all'ipotesi dell'unificazione, vale quanto detto nel testo
Ufficio per lo sport oggi nel Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport	Ministero del lavoro e delle politiche sociali, enfatizzando il rilievo "sociale" dello sport oppure Ministero dei beni e delle attività culturali, nella "vecchia" direzione generale "sport e spettacolo"	A seconda che si voglia enfatizzare l'attinenza alle "politiche sociali" ovvero alla "macro area" "spettacolo e cultura"