

1.

- La riforma del Consiglio dei Ministri nei programmi di Governo
- Il partito e la riforma del Governo
- La riforma del Governo in sede di dibattito parlamentare
- Conclusioni

La riforma del Consiglio dei Ministri nei programmi di Governo

In tutte le dichiarazioni programmatiche a partire dall'VIII legislatura emerge l'esigenza di riordinare la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Inizialmente la motivazione derivava dalla riscontrata inefficienza della struttura burocratica e Cossiga, nel suo secondo Governo - data l'urgenza - intendeva procedere, in via amministrativa, alla istituzione di uffici cui affidare la verifica della realizzazione del suo programma.

A causa delle ricorrenti crisi di Governo il problema ha avuto una ulteriore evoluzione: ha acquistato maggiore importanza all'esigenza di accentuare i poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri. Con il primo Governo Spadolini si è arrivati a formare varie commissioni di lavoro ed uffici tra i quali quello di analisi e verifica del programma di Governo, inizialmente istituiti attraverso un semplice ordine di servizio, furono poi inseriti nel disegno di legge che ristrutturava in modo organico la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Governo Forlani - per la prima volta - sollevava anche il problema della "delegificazione" quale rimedio per lo snellimento dell'attività legislativa.

Il Governo Craxi poi, assumendo come testo base il disegno di legge Spadolini, si proponeva di rafforzare le funzioni di indirizzo e coordinamento della Presidenza del Consiglio per assicurare e garantire una migliore collegialità nel funzionamento del Governo.

2.

L'obiettivo programmatico si tradusse nella nomina di un gabinetto ristretto di ministri con il compito di esaminare preventivamente i problemi, riservando poi al collegio completo l'analisi e l'approvazione dei soli provvedimenti veramente rilevanti. Anche l'attuale Governo De Mita ravvisava l'opportunità di approvare un d.d.l. che finalmente desse organicità alla struttura della Presidenza del Consiglio e soluzione ai numerosi problemi che avevano portato alla modifica del precedente assetto istituzionale. Con il Governo De Mita si perveniva infine all'approvazione della legge n. 400 del 23 agosto 1988.

I partiti e la riforma del Governo

Gli orientamenti espressi dai partiti nei documenti elaborati in occasione della istituzione delle Commissioni Rizzo e Bonifacio presentano una diversificazione riguardo, sia alla individuazione delle modifiche da apportare per un miglior funzionamento dell'apparato governativo, sia alle soluzioni prospettate.

Un elemento comune era costituito dalla necessità di rafforzare i poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri. Da più parti veniva richiesta l'attuazione degli articoli 92 e 95 della Costituzione. Veniva infatti affermato che tutti i poteri dello Stato hanno da guadagnare se ciascuno di essi si contiene nei suoi limiti costituzionali e se all'interno dei suoi limiti si rafforza".

Nella ricerca di soluzioni ai problemi di ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri si osservava che attuare l'art. 95 della Costituzione significava individuare tre principi di organizzazione del Governo:

- 1) principio della direzione del Presidente del Consiglio e della sua responsabilità per la politica generale del Governo;
- 2) principio della collegialità del Governo, per cui la determinazione dell'indirizzo politico ed amministrativo spetta al Consiglio dei Ministri;
- 3) principio della responsabilità individuale dei Ministri per gli atti del loro dicastero.

3.

In riferimento a queste tre problematiche la posizione dei partiti oscillava tra una linea monocratica e una linea collegiale. Infatti la DC tendeva ad assicurare al presidente del Consiglio dei Ministri una funzione di direzione della politica generale assegnandogli funzioni di coordinamento delle decisioni collegialmente assunte dal Consiglio dei Ministri, con esclusione di una sua supremazia gerarchica sugli altri soggetti del Governo. Il Partito Liberale, la Sinistra Indipendente ed il PDUP manifestavano perplessità circa il rafforzamento delle mansioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, con la scelta dei Ministri affidata alla sua discrezionalità che esprimevano la necessità di valorizzare la responsabilità collegiale del Governo e individuale dei singoli Ministri.

Il Partito Comunista ed il Partito Socialista si pronunciavano per un rafforzamento del ruolo del Presidente, con l'obiettivo di stabilire "garanzie di maggioranze più stabili e per ciò stesso capaci di perseguire indirizzi durevoli".

La problematica sulla scelta di una linea monografica o di una linea collegiale costituirà uno dei punti di dibattito in sede parlamentare anche se il d.d.l. n. 38, a suo tempo in discussione, la scelta l'aveva già fatta.

La riforma del Governo in sede di dibattito parlamentare

Leggendo i lavori parlamentari che hanno preceduto l'approvazione della legge n. 400, si può rilevare come il dibattito sia stato diverso nei due rami del parlamento: alla Camera più incentrato sulla necessità di non procrastinare ulteriormente l'approvazione di una riforma istituzionale largamente attesa ed auspicata e sul cui testo convergevano gli assenti dei partiti. Solo qualche deputato avanzava alcune perplessità sulla questione del Consiglio di Gabinetto: istituto non previsto dall'Art. 92 della Costituzione e che solo ragioni contingenti e politiche ne avevano favorito l'istituzione durante il Governo Craxi. Il deputato

4.

Luciano Caveri e lo stesso relatore Pietro Soddu nell'esprimere apprezzamento per le competenze assegnate dall'art. 12 della Conferenza Stato-Regioni segnalavano i rischi di "eccessi statalisti" derivanti dall'art. 13 che dilata la figura del Commissario di Governo senza tenere conto della potestà legislativa regionale.

il deputato Mauro Mellini (Mov. Federalista Europeo) faceva rilevare alcuni "elementi equivoci" del ddl affermando che si affrontavano "questioni istituzionali con modalità che contrastavano con le previsioni costituzionali". Rammentava inoltre che lo stesso presidente Bozzi aveva sottolineato che alcune parti del ddl, in particolare la normativa sul Consiglio di Gabinetto e sui rapporti tra lo Stato e le Regioni avrebbero dovuto essere regolate con legge costituzionale.

L'obiezione per cui materie di rango costituzionale sono regolate mediante legge ordinaria vale - secondo il deputato Mellini - anche per la parte dedicata alla decretazione d'urgenza.

Stabilire che la decretazione d'urgenza è esclusa per gli stessi casi in cui la Costituzione sottrae la sede legislativa alle Commissioni, non limita gli abusi e le continue reiterazioni. Faceva inoltre rilevare che il ddl prevedeva il divieto di reiterazione di un ddl non convertito ma niente veniva detto sul decreto - legge decaduto (art. 15).

L'intervento dell'On. Mellini è sicuramente quello più puntuale e che ha messo il dito sui punti problematici del provvedimento in esame. Molti altri deputati si sono limitati a fare rilevare la necessità che a questa prima riforma seguisse quella dei Ministeri del sistema della Autonomie e dei controlli. In linea di massima alla Camera prevaleva la "rapina politica" sui dubbi di costituzionalità di alcuni articoli del del n. 38.

In parte diverso è stato invece il comportamento del Senato che, pure concordando sulla necessità di una celere approvazione del provvedimento sulla riforma dell'attività di Governo e della Presidenza del Consiglio, non ha mancato di muovere precisi rilievi al ddl in discussione. Il senatore Tarantelli aveva proposto, senza successo, un emendamento

tendente a sopprimere l'art. 8 punto p che prevede l'annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi, compresi quelli delle Regioni e delle Province Autonome rilevando l'inopportunità d'introdurre controlli ulteriori sull'attività amministrativa oltre quelli già previsti.

Il senatore Ruffilli poi faceva rilevare come l'eccessivo rafforzamento (art. 5) della figura del Presidente contrasti con il Dettato Costituzionale che ha voluto dare al Presidente del Consiglio un ruolo di primus inter pari. Infatti il potere di sospendere l'adozione di atti di Ministri competenti su questioni politiche ed amministrative che esso ritenga di sottoporre al Consiglio dei Ministri potrebbe dare luogo ad un potere di sovraordinazione del Presidente del Consiglio rispetto ai titolari dei singoli Dicasteri.

Confermerebbe inoltre l'impostazione fortemente Presidenzialista del provvedimento anche la formulazione dell'art. 5 2° comma in cui si prevede che il Presidente del Consiglio abbia facoltà di impartire e non semplicemente di emanare le direttive politiche ed amministrative. Secondo il senatore Ruffilli quindi il provvedimento legislativo conteneva qualcosa in meno rispetto al testo dell'art. 95 della Costituzione e faceva rilevare come il problema della decretazione d'urgenza avrebbe dovuto trovare soluzione attraverso una modifica costituzionale ai problemi messi in evidenza del Deputato Mellini aggiungeva quello della emendabilità del decreto legge in sede di conversione. Punto anche questo rientrando nella patologia dell'applicazione dell'art. 77 della Costituzione.

Conclusioni

Al di là di quanto possa essere detto sulla validità di questa legge che, come illustrato nella prima parte della relazione, è stata lungamente attesa ed auspicata da tutte le forze politiche in quanto veniva a risolvere problemi di assetto governativo ormai divenuti indilazionabili.

Bili.

Al di là anche del giudizio piuttosto positivo espresso dal Professore Careti in una sua relazione nella quale afferma che la legge 400 del 1988 costituisce "il più organico tentativo sin qui operato non solo di dare attuazione ad alcuni profili connessi ai rapporti endogovernativi, ma anche di risolvere le ambiguità di fondo che contraddistinguono il disegno costituzionale, soprattutto con riferimento ai rapporti tra Governo e Parlamento".

E' anche vero che il Governo, con questa legge, diventa il punto di snodo e di riferimento obbligato di tutti i soggetti che ai vari livelli partecipano alla definizione dell'indirizzo politico. Ciò non toglie che le perplessità emerse in sede di dibattito parlamentare siano rimaste, lo dimostra anche il fatto che appena venuta alla luce abbia già al suo attivo ben 7 impugnative presso la Corte Costituzionale: Lombardia, Veneto, Friuli, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento, Sardegna, Trentino Alto Adige.

Dott.ssa Giannina Usai

Roma, 10/11 Novembre 1988