



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI
Dipartimento di Giurisprudenza
Scuola di Dottorato in Scienze Giuridiche
XXXVII ciclo

Tesi di dottorato in diritto amministrativo:

Le funzioni amministrative della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
Profili critici e prospettive.

Autore:

Veronica Sale

Relatore:

Prof. Domenico D'Orsogna

ANNO ACCADEMICO 2024-2025

INDICE

Introduzione.....	4
--------------------------	----------

Capitolo I - L'evoluzione storico-istituzionale della Presidenza del Consiglio.....8

- 1.1. Premessa
- 1.2. Lo Statuto Albertino e l'assenza di un'istituzione di supporto.
- 1.3. Dal decreto Ricasoli all'età giolittiana: i primi tentativi di rafforzamento.
- 1.4. Il periodo fascista e la concentrazione dei poteri.
- 1.5. La scelta "minimalista" dell'Assemblea Costituente.
- 1.6. I 40 anni di "vuoto"(1948-1988): la Presidenza come ufficio di supporto.
- 1.7. La Legge n. 400/1988 quale primo tentativo di risoluzione del "dilemma".
- 1.8. Il D.lgs. n. 303/1999 e la nascita del "modello a geometria variabile".
- 1.9. Gli ultimi venticinque anni tra crisi e occasioni sprecate.

Capitolo II - L'organizzazione della Presidenza del Consiglio: un "unicum" amministrativo.....53

- 2.1. L'architettura normativa in materia di organizzazione.
- 2.2. Il potere di organizzazione interna: fonti, limiti, sindacabilità.
- 2.3. Uno sguardo d'insieme alla struttura.
- 2.4. Il Segretariato generale: funzioni e raffronti.
- 2.5. I dipartimenti e gli uffici autonomi *policy-oriented*.
- 2.6. Le strutture di missione: flessibilità e temporaneità.
- 2.7. Il personale, tra inefficienze e discontinuità.
- 2.8. Il rapporto con i Ministeri.
- 2.9. La complicata convivenza con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Capitolo III - Le funzioni di amministrazione attiva.....126

- 3.1. Il quadro normativo delle funzioni: la "Presidenza leggera" come *benchmark*.

- 3.2. Il salto dal coordinamento alla gestione diretta quale sintomo della deriva.
- 3.3. Tipologie e dispositivi dell'amministrazione attiva.
- 3.4. I comitati interministeriali: coordinamento parallelo e moltiplicazione delle sedi decisionali
- 3.5. Tre *case studies* come modelli di gestione diretta.
 - 3.5.1. Il modello dell'intervento straordinario: la gestione della pandemia.
 - 3.5.2. Il modello del coordinamento fortissimo: la gestione dei fondi europei.
 - 3.5.3. Il modello della regia permanente: la gestione delle politiche migratorie.
- 3.6. L'inadeguatezza del sistema di coordinamento amministrativo come causa della sostituzione.

Capitolo IV – Ricadute dell'ipertrofia funzionale e strumenti di riequilibrio.....161

- 4.1. Il rapporto tra la deriva ministeriale e il principio collegiale.
- 4.2. Il rapporto tra la deriva ministeriale e il principio di legalità e tipicità delle amministrazioni.
- 4.3. Profili di opacità amministrativa: accountability, trasparenza e tracciabilità delle decisioni.
- 4.4. Dal coordinamento alla sostituzione: il potenziale conflitto con le autonomie territoriali
- 4.5. La giurisprudenza costituzionale e amministrativa di fronte al fenomeno: tra acquiescenza e controllo.
- 4.6. Strumenti di un possibile riequilibrio del sistema.
 - 4.6.1. Rimedi di carattere organizzativo.
 - 4.6.2. Rimedi di carattere operativo.

Considerazioni conclusive.....184

Bibliografia.....194

INTRODUZIONE

La presente ricerca ha ad oggetto l'evoluzione del ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel sistema amministrativo italiano, con particolare riferimento alla progressiva espansione delle sue funzioni di gestione diretta di politiche pubbliche. L'indagine prende avvio dalla constatazione di una tendenza di lungo periodo: l'organo preposto a dirigere, promuovere e coordinare l'attività dei ministri — secondo quanto disposto dall'articolo 95 della Costituzione — è andato assumendo nel tempo un ruolo sempre più operativo, fino a incidere direttamente sulla gestione di policies e sulla realizzazione di interventi amministrativi complessi. Tale fenomeno, lungi dal potersi ridurre a un mutamento episodico o contingente, appare piuttosto il risultato di un processo di sedimentazione che ha modificato in profondità la fisionomia istituzionale della Presidenza e, più in generale, l'equilibrio dei poteri interni al Governo.

L'analisi si colloca nell'ambito del diritto amministrativo, muovendo da una prospettiva che privilegia l'osservazione dell'attività e dell'organizzazione della Presidenza come amministrazione centrale dello Stato. Il punto di vista prescelto è quindi distinto da quello, pur intimamente connesso, della teoria costituzionale della forma di governo. Si tratta, in altri termini, di esaminare non tanto il ruolo politico del Presidente del Consiglio, quanto il progressivo consolidarsi di un apparato che ne traduce le funzioni in prassi amministrative, strutture e competenze. Il metodo adottato è duplice: da un lato, diacronico, in quanto ricostruisce l'evoluzione normativa e organizzativa della Presidenza dal secondo dopoguerra ad oggi; dall'altro, sistematico, poiché mette in relazione l'espansione funzionale dell'organo con i principi generali dell'amministrazione pubblica e con le trasformazioni dell'ordinamento statale.

La letteratura scientifica sul tema è sorprendentemente esigua. Mentre la dottrina ha dedicato grande attenzione al Presidente della Repubblica, la figura del Presidente del Consiglio — e con essa l'organizzazione che ne costituisce il supporto — è rimasta per lungo tempo marginale nella riflessione giuridica. Si è osservato come il vero enigma della forma di governo italiana non risieda tanto nella posizione del Capo dello Stato quanto in quella del Presidente del Consiglio, la cui analisi è stata a lungo oscurata dalla preminenza delle categorie politologiche o costituzionali, più che giuridico-amministrative¹.

Eppure, proprio la collocazione di cerniera tra politica e amministrazione rende la Presidenza un osservatorio privilegiato per cogliere le trasformazioni dell'esecutivo italiano.

Sin dalle origini repubblicane, la struttura amministrativa affidata al Presidente del Consiglio si è caratterizzata per una certa debolezza, derivante da ragioni insieme politiche e organizzative. Da un lato, la centralità dei partiti e la logica delle coalizioni hanno limitato l'autonomia del vertice dell'esecutivo, trasformandolo spesso in un mediatore più che in un leader. Ne è derivata per lungo tempo una forma di governo a direzione plurima e dissociata, nella quale il Consiglio dei Ministri ha funzionato come sede di composizione degli equilibri tra forze politiche più che come luogo di impulso unitario dell'azione governativa. Questo assetto ha rallentato la formazione di una Presidenza "forte", capace di agire come vero centro di coordinamento e indirizzo, mantenendone per decenni una fisionomia incerta e subordinata rispetto agli altri dicasteri.

A ciò si è aggiunta una storica debolezza organizzativa: personale eterogeneo, logistica dipendente da altri ministeri e assenza di un bilancio autonomo. Solo con la legge 23 agosto 1988, n. 400, la Presidenza ha acquisito una strutturazione organica, un proprio stato di previsione e un fondamento normativo idoneo a darle fisionomia stabile. Tuttavia, quella legge di razionalizzazione non è riuscita a definire compiutamente l'ambito delle sue competenze, lasciando margini di ambiguità che l'evoluzione successiva non ha fatto che ampliare.

A partire dagli anni Novanta, i processi di riforma amministrativa e l'emergere di nuove esigenze di coordinamento intersettoriale hanno accentuato la tendenza della Presidenza a divenire un centro operativo. Una parte della dottrina ha sottolineato l'ambiguità di una struttura che, pur concepita come sede di impulso e coordinamento, si è progressivamente caricata di funzioni gestionali e di policy, spingendosi in ambiti propri delle amministrazioni di settore. Al tempo stesso, altri studi hanno descritto la Presidenza come «una sorta di oggetto misterioso», emblema della difficoltà di distinguere in modo netto le funzioni di direzione politica da quelle amministrative².

La stagione riformatrice di fine anni Novanta, con i decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999, ha tentato di dare risposta a tale ambivalenza, ma non ne ha risolto i nodi di fondo. Accanto al rafforzamento delle funzioni di staff a supporto dell'indirizzo politico, la Presidenza ha continuato ad accentrare competenze di gestione, specie nei settori trasversali o ad alta intensità di coordinamento (protezione civile, Giubileo, digitalizzazione, pari opportunità, politiche europee). È in questo quadro che si colloca la deriva amministrativa, intesa come progressivo slittamento della Presidenza verso un ruolo di amministrazione attiva, in parte

dovuto a esigenze di efficacia, in parte come risposta funzionale a un vuoto di potere politico-costituzionale.

L'espansione delle funzioni presidenziali si è manifestata in modo incrementale: ciascuna scelta, considerata isolatamente, è apparsa ragionevole e coerente con le contingenze — crisi di governo, emergenze, vincoli esterni — ma, nel loro insieme, tali decisioni hanno generato un mutamento qualitativo della fisionomia istituzionale. Il fenomeno assume così il carattere di una trasformazione silenziosa, nella quale l'organo disegnato per indirizzare e coordinare è divenuto il principale protagonista dell'azione amministrativa.

In controluce, emerge il dilemma tra due modelli organizzativi:

- da un lato, il modello “staff-gabinetto,” che concepisce la Presidenza come apparato leggero, orientato alla progettazione e al coordinamento strategico delle politiche pubbliche;
- dall'altro, il modello “ministeriale,” che tende ad attribuirle competenze di gestione diretta e di amministrazione attiva, accentuandone il carattere operativo.

L'evoluzione italiana mostra un costante oscillare tra questi due poli, con fasi di alleggerimento e fasi di concentrazione, spesso determinate da crisi o emergenze, senza mai approdare a un assetto pienamente coerente con il disegno costituzionale.

Struttura dell'opera

L'architettura del lavoro riflette la natura progressiva dell'indagine — dal piano storico e normativo a quello funzionale e prospettico — e si articola in quattro capitoli logicamente connessi:

1. Il primo capitolo ricostruisce l'evoluzione storico-istituzionale della figura del Presidente del Consiglio e della Presidenza, dalle origini monarchiche alla contemporaneità. Analizza il periodo statutario, la parentesi fascista, la fase costituente e il modello ministeriale classico, fino alle trasformazioni intervenute tra gli anni Ottanta e Novanta. La legge n. 400 del 1988 rappresenta un momento di razionalizzazione e di svolta, che segna il passaggio da un sistema ancora informale a una definizione più organica delle competenze e dell'apparato servente. Il capitolo mette in luce la dialettica tra principio monocratico e principio collegiale e la progressiva emersione di un ruolo di indirizzo e coordinamento più strutturato.

2. Il secondo capitolo affronta l'ordinamento e l'apparato servente dal 1990 al 2025, esaminando l'attuazione della legge n. 400 del 1988, la riforma del 1999 (d.lgs. nn. 300 e 303), i successivi riordini e gli interventi regolamentari più recenti. Al centro vi sono la

configurazione “duale” dell’amministrazione presidenziale, l’autonomia contabile-organizzativa e le scelte di assetto che, accanto alle funzioni di impulso e coordinamento, hanno favorito l’assunzione di compiti di amministrazione attiva e momenti di centralizzazione, evidenziando la tensione tra modello di staff e tendenze alla ministerializzazione. Il capitolo si chiude delineando la configurazione contemporanea risultante da tale processo.

3. Il terzo capitolo è dedicato alle funzioni e all’attività di amministrazione attiva, ricostruite anche attraverso casi di studio: gestione emergenziale del COVID-19, governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e ruolo nelle crisi ed emergenze internazionali. Queste esperienze consentono di osservare il funzionamento concreto della struttura presidenziale e il consolidarsi di un modello di regia permanente, misurando la portata della deriva amministrativa rispetto al disegno originario.

4. Il quarto capitolo sviluppa un’analisi critica delle tensioni che emergono dall’espansione della funzione amministrativa: sovrapposizione tra indirizzo e gestione, incidenza sul principio di responsabilità ministeriale, problemi di tracciabilità e accountability, e riflessi sul rapporto tra politica e amministrazione. Il capitolo non propone soluzioni né rimedi, ma valuta la tenuta del modello alla luce dei principi dell’ordinamento, preparando il terreno alle riflessioni conclusive della tesi.

Nel suo insieme, la ricerca intende offrire una lettura unitaria e dinamica della Presidenza: un’istituzione che, pur restando formalmente apparato servente del Governo, è divenuta nella prassi un centro nevralgico dell’amministrazione statale, dove si intrecciano indirizzo, coordinamento e gestione. Comprendere come e perché ciò sia avvenuto significa, in ultima analisi, interrogarsi sulla capacità dell’ordinamento di preservare responsabilità, tracciabilità e legalità dell’azione pubblica in un tempo in cui le categorie classiche del diritto pubblico — collegialità, responsabilità ministeriale, distinzione tra politica e amministrazione — sono sottoposte a pressioni nuove e costanti.

CAPITOLO I

L'evoluzione storico-istituzionale della Presidenza del Consiglio.

SOMMARIO: 1.1. Premessa. – 1.2. Lo Statuto Albertino e l'assenza di un'istituzione di supporto – 1.3. Dal decreto Ricasoli all'età giolittiana: i primi tentativi di rafforzamento. – 1.4. Il periodo fascista e la concentrazione dei poteri. – 1.5. La scelta “minimalista” dell'Assemblea Costituente. – 1.6. I quarant'anni di “vuoto” (1948-1988): la Presidenza come ufficio di supporto. – 1.7. La legge n. 400/1988 quale primo tentativo di risoluzione del “dilemma”. – 1.8. Il d.lgs. n. 300/1999 e la nascita del modello a “geometria variabile” – 1.9. Gli ultimi venticinque anni tra crisi e occasioni sprecate.

1.1. Premessa

Lo studio sistematico delle competenze amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri non può prescindere dalla considerazione del ruolo generale da quest'ultimo ricoperto sul piano del diritto costituzionale¹. L'esperienza, infatti, ha dimostrato come, in molteplici occasioni, l'attribuzione di tali competenze sia stata attuata proprio con l'intento di accrescere il peso specifico del capo dell'esecutivo all'interno della compagine governativa².

Questa intuizione coglie il nesso genetico e funzionale, il doppio filo inestricabile che lega la figura del Presidente del Consiglio all'assetto amministrativo della Presidenza che lo supporta. La storia dell'istituzione è, in larga misura, la storia dei tentativi di colmare un vuoto di potere politico-costituzionale attraverso il conferimento di poteri di gestione diretta di politiche pubbliche. Dove il quadro costituzionale ha taciuto o è stato ambiguo nel definire

¹ Cfr. ALLEGRETTI U., *Vecchio e nuovo nel ruolo del Presidente del Consiglio*, in *Le Regioni*, 1987, n. 3; RIZZA G., *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, 1970. CASSESE S. – PAJNO A. (a cura di), *I Presidenti e la Presidenza del Consiglio nell'età repubblicana*, Laterza, Bari, 2022.

² E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Padova, Cedam 1990, p. 6.

le prerogative del Presidente (anomalia spesso trascurata dalla dottrina³), il legislatore ordinario e la prassi hanno agito in compensazione, attribuendo alla sua struttura di supporto funzioni sempre più ampie, nella speranza di irrobustirne, *de facto*, l'autorità.

Questo processo ha dato vita a quello che possiamo definire il «dilemma» costitutivo della Presidenza del Consiglio⁴, una tensione irrisolta tra due modelli idealtipici: da un lato, quello di un “*little cabinet*” all’inglese, ossia un ufficio di staff agile e snello, con funzioni meramente serventi e di supporto tecnico-operativo; dall’altro, quello di un super-ministero alla francese, articolato in dipartimenti e dotato di autonomia e competenze proprie nella gestione diretta.

Questi due modelli si pongono in relazione antitetica tra loro: l’affermazione dell’uno comporta necessariamente la compressione dell’altro. L’atteggiamento contraddittorio e ambiguo del legislatore ha di volta in volta condotto all’accentuazione ora dell’una ora dell’altra anima, lasciando campo libero a un ipertrofico moltiplicarsi di competenze⁵.

³ Cfr. L. TEDOLDI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all’Unione europea*, Bilibon, Milano, 2019, *passim*: la tesi di fondo dell’Autore mira a far emergere come il ruolo del premier nell’ordinamento nazionale si configuri in maniera anomala, in ragione della mancanza di robuste prerogative costituzionali, e come questa anomalia costituisca uno dei tratti caratteristici e più problematici della storia del Governo italiano. Cfr. anche l’Intervento presentato al convegno “L’Italia che cambia. Dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della p.a.” tenutosi a Varenna nel 22-24 settembre 2016, p. 600, secondo cui l’esclusione del ruolo del Primo Ministro dal fuoco delle indagini dottrinali sarebbe da attribuirsi alla «incomprimibile politicità» degli equilibri che tale ruolo condizionano. Cfr. altresì TUCCI I., *Aspetti storici del problema della Presidenza del Consiglio*, in SPAGNA MUSSO E., *Costituzione e struttura del governo*, Padova, Cedam, 1979, p. 41.

⁴ La paternità di questa efficace espressione è da attribuirsi a R. CHIEPPA, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri tra attuazione dell’indirizzo politico e funzioni di coordinamento*, in Osservatorio sulle fonti, n. 3/2022, p. 297, il quale definisce tale «la tensione tra opposte istanze: da un lato verso l’ampliamento delle funzioni della Presidenza, dall’altro invece a sostegno di uno snellimento, per mantenere quel ruolo di mero “regista” in capo alla Presidenza». Questo concetto è stato poi ripreso e sapientemente illustrato da S. BONO, Vicesegretario Generale della Presidenza del Consiglio, nel corso della lezione “*Ruolo e funzioni della PCM quale motore strategico nello sviluppo delle politiche pubbliche*” tenutasi il 10/02/2025 presso la Scuola Nazionale dell’Amministrazione, Roma.

⁵ La dottrina è pressoché unanime nel considerare in chiave critica questa tendenza all’affastellamento di competenze gestionali. Si veda, tra gli altri, E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, op. cit. *passim*; F. STADERINI, *L’ordinamento della Presidenza del consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura del governo*, p. 163; P. VIVIANI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri in alcuni stati dell’Europa occidentale e in Italia*, 1970; G. PITRUZZELLA, *Costituzione e governo*, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 35-36; A. CRISCITIELLO, *La macchina dell’esecutivo e la sua difficile evoluzione*, in F. MUSELLA, *Il governo in Italia: profili costituzionali e dinamiche politiche*, il Mulino, p. 123 ss.; A. PAJNO, *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei ministeri*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 63; V. CERULLI IRELLI, *Qualche spunto sulla posizione della Presidenza del Consiglio dei ministri nell’assetto organizzativo del Governo*, in *La Presidenza del Consiglio a trent’anni dalla legge n. 400/1988*, Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018 Roma, Università LUISS, p. 47; M.C. GRISOLIA, *Il potere di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio e i problemi di*

Tale situazione è stata ulteriormente complicata dal contesto politico: il ruolo tradizionalmente debole del Presidente, spesso ridotto a «mediatore e garante dell'equilibrio tra i partiti di maggioranza» in un sistema di governo di coalizione, ha impedito per molto tempo la formazione di una Presidenza quale struttura forte⁶; solo con l'affermarsi del sistema bipolare e del principio di separazione tra politica e amministrazione si sono venute a creare le condizioni per un suo potenziamento.

Come sottolineato da attenta dottrina, questa condizione di debolezza costituzionale originaria ha prodotto un paradosso storico di grande suggestione: se in talune epoche il Presidente del Consiglio è stato percepito come «istituzionalmente nudo», in determinate congiunture storiche, e proprio in virtù di tale indeterminatezza, egli ha potuto diventare anche un duce⁷. Questa immagine sintetizza il cuore del dilemma: la stessa mancanza di una definizione rigida dei poteri e di un robusto contrappeso interno al Governo ha costituito terreno fertile per una deriva gestionale e personalistica dell'esecutivo, il cui grimaldello è stato proprio il progressivo potenziamento amministrativo della Presidenza. L'evoluzione dell'istituzione è dunque anche la storia di questo paradosso.

Attraverso l'analisi diacronica che segue, si mostrerà come il dilemma sia emerso e sia stato a lungo ignorato, e come i tentativi di regolamentazione (dalla L. n. 400/1988 al D.lgs. n. 303/1999) – piuttosto che risolverlo – abbiano finito per istituzionalizzarlo in un modello a geometria variabile. Tale ricostruzione è propedeutica e necessaria per comprendere le dinamiche organizzative e funzionali che saranno analizzate nei capitoli successivi, dove si osserveranno gli effetti concreti di questa evoluzione sul sistema amministrativo italiano contemporaneo.

Al fine di descrivere la parabola istituzionale tracciata dalla Presidenza del Consiglio nel corso degli ultimi centocinquanta anni, è opportuno richiamare la preziosa scansione

organizzazione del suo apparato servente, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del governo*, *Indirizzo politico e collegialità del governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino, 2011, p. 107 ss., L. FIORENTINO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri: organizzazione e funzionamento*, in Cuadernos de Gobierno y Administración Pública n° 5-2, 2018.; I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, Jovene, Napoli, 2018, p. 29.

⁶ L. FIORENTINO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri: organizzazione e funzionamento*, op. cit., p.132.

⁷ C. BARBIERI, *Debolezza istituzionale e flessibilità del ruolo del capo del governo in Italia*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, op. cit., p. 527.

temporale elaborata da Pajno, il quale individua quattro fasi nell'organizzazione amministrativa dell'istituzione⁸.

La prima fase può essere collocata tra il periodo statutario e il 1960, ossia nei decenni in cui la Presidenza, priva di una struttura autonoma, visse all'ombra di grandi Ministeri quali le Finanze e l'Interno, che le fornivano gli strumenti operativi⁹. L'apparato del Presidente non possedeva nemmeno una sede operativa propria, condividendo con il secondo dicastero dapprima gli spazi di Palazzo Braschi e poi quelli di Palazzo del Viminale.

La dotazione di personale era ridotta all'essenziale: un piccolo ufficio composto da circa cinquanta unità, collocate principalmente nei ruoli di Gabinetto e Segreteria, le cui figure apicali provenivano dal ruolo del Ministero dell'Interno, responsabile altresì dei servizi amministrativi operativi, come l'organizzazione di riunioni e la gestione quotidiana.

Gli anni di vigenza dello Statuto Albertino, quelli dei primi tentativi di regolamentazione e l'età giolittiana (paragrafi 1.1 e 1.2), sono da ascrivere a tale fase, così come il periodo fascista (paragrafo 1.3), preludio di una successiva evoluzione; invero, l'accentramento politico di poteri nelle mani del capo del Governo voluto da Mussolini non si tradusse in una corrispondente struttura amministrativa autonoma.

In posizione intermedia tra la prima fase e quella successiva si colloca poi il lasso di tempo interessato dai lavori dell'Assemblea costituente e dalla venuta alla luce dell'art. 95 Cost. (paragrafo 1.4), poiché in esso ancora permaneva la logica di una Presidenza priva di identità organizzativa forte.

Nel corso della seconda fase, coincidente con il lungo periodo repubblicano compreso tra il 1948 e il 1988 (paragrafo 1.5), la Presidenza iniziò a differenziarsi, dotandosi di uffici propri e trasferendo la propria sede a Palazzo Chigi (1961). Ciò nonostante, continuava a essere fragile e a operare in posizione subalterna rispetto ai dicasteri strategici. Fu in questo il periodo che il potere di direzione dell'attività di governo in capo al Presidente del Consiglio cominciò ad assumere una consistenza specifica: l'apparato servente prese a guadagnare una visibilità sempre maggiore, potendo contare su uno staff composito, formato in parte da funzionari

⁸ A. PAJNO, *La riforma del governo*, op. cit., 2000, p. 47 ss.

⁹ Cfr. S. CASSESE, *Esiste un governo in Italia?*, Il Mulino, Bologna, 1980, pp. 44-45, il quale parla di una «Presidenza-ombra» dell'Interno, che solo con la scelta di Palazzo Chigi come sede nel 1961 cominciò a emanciparsi.

provenienti dalle amministrazioni ministeriali e in parte da membri di corpi speciali come il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e la Ragioneria generale dello Stato.

Tuttavia, contrariamente a quanto potrebbe *prima facie* sembrare, si trattò di un'evoluzione tutt'altro che dirimpente. Infatti, il potere di direzione previsto dalla Costituzione si tradusse in un ruolo di mediazione tra diversi centri di potere, piuttosto che in una funzione di indirizzo unitario, in conseguenza della partitocrazia del tempo e più in generale delle peculiarità del frastagliato e instabile sistema politico. Tale tendenza a una blanda mediazione accentuò l'autonomia delle politiche di settore afferenti ai Ministeri, conducendo alla trasformazione del paradigma di esecutivo elaborato dai Padri Costituenti in un modello diverso, né collegiale né monocratico, brillantemente definito come «governo a direzione plurima e dissociata»¹⁰.

Il rafforzamento dei grandi dicasteri indusse allora Palazzo Chigi a imitarne le sembianze per mezzo di un sovraccarico di funzioni di amministrazione propria, nel tentativo di sopperire alla inefficacia e alla scarsa qualità dell'attività di indirizzo politico. Le unità di personale passarono quindi dalle poche decine di unità della prima fase a circa 300 nel 1960 e a circa 800 nel 1968.

La terza fase vede la Presidenza assumere autonomia amministrativa e organizzativa, smarcandosi progressivamente dai Ministeri attraverso i quali aveva a lungo operato (paragrafo 1.6). La legge n. 400 del 1988, invero, condusse l'istituzione a dotarsi di un'organizzazione sempre più complessa, finalizzata all'espletamento delle funzioni conferite dall'art. 95 Cost. Non a caso, l'elemento caratterizzante di tale periodo fu l'istituzionalizzazione del potere di direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio, affiancata dalla trasformazione della Presidenza in una macchina amministrativa “pesante” e competitiva rispetto ai grandi dicasteri. A ciò si accompagnò, comunque, l'ulteriore assunzione di funzioni gestionali dirette, spesso estranee al ruolo di staff, come l'informazione, l'editoria e la protezione civile.

Si diede così il via a un irreversibile processo di crescita: negli anni Novanta la Presidenza si trasformò in una galassia di dipartimenti, uffici e servizi, arrivando a contare decine di strutture e migliaia di dipendenti. Alcune di queste strutture erano deputate allo svolgimento di funzioni tipiche del capo del Governo (rapporti con il Parlamento, politiche comunitarie,

¹⁰ E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in Ristuccia, S. (a cura di), *L'istituzione governo, analisi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 49.

coordinamento legislativo), mentre altre originavano da deleghe particolari o persino dall'assorbimento di amministrazioni soppresse (funzione pubblica, turismo, spettacolo).

La quarta fase coincide con l'entrata in vigore del d.lgs. 303/1999 (paragrafo 1.7), che consolidò un modello presidenziale più moderno, adeguato alla complessità del governo contemporaneo e maggiormente proteso verso la funzione di indirizzo politico-amministrativo, in un sistema ormai bipolare e integrato nell'Unione europea. Tale modello assunse una geometria variabile, nel senso che la Presidenza non aveva più un perimetro fisso, ma si espandeva e si contraeva in base alla decisione del Presidente di esercitare personalmente i propri poteri o di delegarli. In questo modo, la struttura organizzativa diveniva un riflesso immediato del ruolo politico del premier in quel determinato momento storico.

Sulla base di quanto precede ma anche di quanto avvenuto nei venticinque anni successivi all'intervento del '99, questo lavoro intende, tra le altre cose, interrogarsi sulla possibilità di individuare una nuova, quinta fase evolutiva, coincidente con un modello ulteriore di Presidenza e di rapporti tra il vertice politico e la sua macchina amministrativa.

1.2. Lo Statuto Albertino e l'assenza di un'istituzione di supporto.

Le radici del dilemma costitutivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri affondano nell'assetto nebuloso definito dallo Statuto Albertino del 4 marzo 1848. La Carta fondamentale del Regno, di natura ottriata (cioè concessa unilateralmente dal Sovrano e non frutto di un patto costituzionale) non contemplava il Governo quale organo collegiale né, tantomeno, la figura di un Presidente del Consiglio dei Ministri, limitandosi a sancire che «*al Re solo appartiene il potere esecutivo*» (art. 5) e che «*il Re nomina i suoi Ministri*» (art. 65).

Questo impianto, tipico dello Stato liberale ottocentesco, rifletteva un modello di identificazione tra Governo e Corona, in cui il Sovrano era il perno effettivo dell'esecutivo, mentre i ministri agivano come suoi diretti delegati, responsabili individualmente (art. 67). Dalla completa assenza di riferimenti al Consiglio dei Ministri e al suo Presidente scaturiva un quadro costituzionale primitivo, con un esecutivo balcanizzato e strettamente dipendente dalla volontà del sovrano, decisamente lontano dall'esperienza inglese¹¹.

¹¹ Cfr. S. TROILO, *La struttura del Governo*, in Osservatorio sulle fonti, 2019, p. 1; cfr. altresì C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam 1969, p. 225 (sulla natura ottriata dello Statuto).

È a partire da questa sorta di non-luogo giuridico che, per mezzo del decreto 16 marzo 1848 (n. 66), i Ministri vennero riuniti formalmente in un Consiglio e, per la prima volta, con la nomina di Cesare Balbo¹², fu previsto un Presidente distinto dal Re. La novità non era solo terminologica: l'istituzione di un organo collegiale e di un suo vertice segnava un primo arretramento del ruolo monarchico e spianava la strada a una responsabilità politica del capo del Governo di fronte al Parlamento.

La crisi del primo esecutivo statutario, provocata da un voto di sfiducia, consolidò subito questa funzione, attribuendo al Presidente un ruolo determinante nei rapporti fiduciari e confermandone la centralità nella vita del Gabinetto. Nacque così una figura ibrida, ancora priva di un fondamento costituzionale, ma già capace di influenzare la dinamica politica attraverso la gestione della fiducia¹³.

In questa prima fase di vita dello Statuto, Vittorio Emanuele II difese una visione conservatrice delle forme costituzionali, non contemplando un Presidente del Consiglio autonomo né una struttura a suo supporto¹⁴. Agli albori dell'esperienza statutaria, quindi, si delineò una situazione di estrema debolezza e indeterminatezza. La figura del Presidente non godeva di alcun riconoscimento normativo ed esercitava un'autorità puramente formale, esclusivamente dipendente dalla fiducia personale del Re e dal peso politico del suo detentore¹⁵. I rapporti tra le componenti del Governo videro in questo periodo la faticosa coesistenza di tre principi organizzatori potenzialmente confliggenti: il principio collegiale, il principio monocratico e il principio della direzione plurima ad opera dei singoli ministri¹⁶.

Un primo, timido riconoscimento normativo del principio collegiale si ebbe con il regio decreto 21 dicembre 1850, n. 1122, adottato nel Regno di Sardegna su proposta di Massimo D'Azeglio, che ufficializzava la posizione del Consiglio dei Ministri. Tuttavia, la figura del Presidente del Consiglio restava ancora nell'ombra, venendo menzionata soltanto in maniera

¹² A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in «Rivista AIC», n. 3/2021, p. 2 (sul decreto 16 marzo 1848 e la nomina di Cesare Balbo).

¹³ Ivi, p. 3 (sulla scomposizione tra norma e prassi e sulla percezione del Governo come “istituzione-crisi”).

¹⁴ N. LUPO, *Il governo italiano settanta anni dopo*, in «Rivista AIC», n. 3/2018, p. 2. Come sottolineato da A. CARLO, *Il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, tesi di dottorato, 2008, Università degli studi di Bologna, p. 12, la sorte dell'apparato servente è intimamente connessa alle linee di demarcazione dell'esercizio del potere tra il Sovrano ed il Parlamento.

¹⁵ E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, op. cit., p. 7.

¹⁶ E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 29.

marginale¹⁷. A prevalere era invece il criterio della "direzione plurima" da parte dei singoli dicasteri, in un quadro di sostanziale "ministerialismo" che rifletteva altresì la frammentazione politica del Parlamento¹⁸. Il Governo si presentava così come un serbatoio di autonomie, ciascuna legata al proprio ministero, senza un centro unificatore.

Già in questa fase, tuttavia, emerse la difficoltà di costruire un assetto organizzativo razionale della Presidenza. Ogni tentativo di istituire uffici di supporto risultava vano per l'impossibilità di distinguere le funzioni proprie del Presidente da quelle dei Ministri. Conseguentemente, l'assetto rimase ibrido: da un lato vi erano questi ultimi, con la loro formale responsabilità verso il Re, dall'altro una crescente esigenza di responsabilità collegiale in rapporto al Parlamento. Questo squilibrio rese impossibile consolidare un ruolo autonomo del Presidente e un apparato servente a suo sostegno, aggravando la natura instabile della forma di governo¹⁹.

Soltanto con l'ascesa di Camillo Benso Conte di Cavour (che governò – salvo una breve interruzione – dal 4 novembre 1852 al 6 giugno 1861) la figura del Presidente del Consiglio acquisì una netta preminenza²⁰. L'esperienza cavouriana, simile a quella inglese, segnò anche una svolta costituzionale. Lo Statuto Albertino, infatti, non aveva introdotto immediatamente un regime parlamentare, ma solamente una monarchia costituzionale pura, priva di un rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento. Fu proprio con Cavour che tale principio trovò riconoscimento nella prassi, allorché il Re decise di affidare il Governo al leader effettivo della maggioranza parlamentare, trasformando il capo del Consiglio in un'espressione diretta della Camera. A differenza dei suoi predecessori, Cavour operò sempre come se fosse al vertice di un Governo parlamentare, costruendo personalmente una maggioranza in un Parlamento di notabili, diviso tra una destra conservatrice e una sinistra di ispirazione democratica.

¹⁷ V. CERULLI IRELLI, *Qualche spunto sulla posizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'assetto organizzativo del Governo*, in *Disciplina Pubblicistica*, XI, Utet, Padova, 1996, pp. 490-493.

¹⁸ R. PALENCA TABULAZZI, *Le trasformazioni dell'organizzazione del Governo dal periodo statutario all'esperienza repubblicana*, in *Historia et ius*, n. 5/2014, p. 1.

¹⁹ G. PITRUZZELLA, *Costituzione e governo*, op. cit., pp. 35-36 (sul carattere non parlamentare originario dello Statuto e sulla svolta operata da Cavour nel rapporto con il Parlamento).

²⁰ R. PALENCA TABULAZZI, *Le trasformazioni*, op. cit., individua in tale momento l'inizio di una delle cinque grandi fasi evolutive della storia dell'organo, ciascuna collegata a una personalità politica di spicco (Cavour, Depretis, Crispi, Giolitti e infine Mussolini), che seppe imprimere una direzione specifica al ruolo del Presidente e al modello organizzativo del Governo.

In quegli anni, la Presidenza poté per la prima volta intestarsi l'indirizzo della politica generale, guidando dall'alto la costruzione dello Stato nazionale con una forte personalizzazione della leadership, pur restando priva di una base normativa solida. L'autorità di Cavour, quindi, rimase un fatto personale, non istituzionale: dimostrava che il potere del Presidente poteva essere esercitato *non iure, sed persona*, ma al tempo stesso fissava nel potere di indirizzo politico il nucleo permanente della funzione, cosa che sarebbe rimasta costante anche nei successivi assetti della storia italiana²¹.

L'assenza di un riconoscimento costituzionale originario della figura del Presidente del Consiglio e di una sua struttura di supporto instaurò così un *habitus* giuridico-politico destinato a durare ben oltre l'epoca statutaria. L'assetto interno del Governo veniva considerato come una materia da regolare attraverso gli equilibri di potere contingenti e le prassi politiche, piuttosto che attraverso precise e stabili previsioni di legge. La Presidenza, formalmente esistente, rimase confinata a poco più di un ufficio di segreteria, un'entità priva di personalità giuridica e di un ruolo definito nell'architettura costituzionale dello Stato.

Questa condizione di non-diritto originaria, per cui persino la preminenza di una figura come Cavour restò un episodio legato alla persona e non tradotto in norma, rappresenta il presupposto storico necessario per comprendere la successiva, faticosa emersione dell'istituzione e il suo persistente oscillare tra leadership monocratica e autonomia ministeriale.

Lo Statuto Albertino, in definitiva, consegnò alla storia repubblicana un'eredità di ambiguità, lasciando il vuoto di potere politico-costituzionale che la Presidenza del Consiglio, nei decenni a venire, avrebbe tentato di colmare attraverso una progressiva, e spesso disordinata, ipertrofia delle sue funzioni amministrative.

1.3. Dal decreto Ricasoli all'età giolittiana: i primi tentativi di rafforzamento.

Il secondo Ottocento segna una fase decisiva nell'evoluzione della Presidenza, caratterizzata da un paradosso destinato a diventarne il *leitmotiv* storico: il tentativo di consolidare formalmente le attribuzioni di coordinamento del Presidente, controbilanciato

²¹ S. MERLINI, *Il Governo*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Trattato di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 492.

da una sostanziale incertezza dovuta alla mancanza di un riconoscimento stabile e, soprattutto, di un adeguato supporto amministrativo.

Al centro di questa fase si collocano tre atti regolamentari – i decreti Ricasoli (1867), Depretis (1876) e Zanardelli (1901) – che, seppur diversi nella forma, rappresentarono tutti effimeri tentativi di definire il ruolo del Presidente del Consiglio, lasciando irrisolto il problema della sua capacità operativa. Questa ambiguità di fondo, che vede l'alternarsi e il combinarsi dei diversi principi organizzatori analizzati nell'introduzione, affonda le sue radici proprio nelle esperienze normative dell'Italia liberale, in cui diedero vita a configurazioni instabili e spesso contraddittorie.

Il regio decreto 28 marzo 1867, n. 3629 sulle «*attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri*» (c.d. decreto Ricasoli) rappresenta il primo tentativo di formalizzare in un testo normativo una precisa posizione giuridica per il Presidente, diversa da quella di puro e semplice presidente di un collegio²². Oltre a sancirne le funzioni di capo dell'organo collegiale, invero, il decreto riconosceva al Presidente «*il diritto di richiedere che fosse portato in Consiglio qualunque affare... sul quale credesse opportuno di provocare una deliberazione*» (art. 4, comma 2). L'art. 5 stabiliva poi che il Presidente del Consiglio «*rappresenta il Gabinetto, mantiene la uniformità dell'indirizzo politico e amministrativo di tutti i ministri, e cura l'adempimento degli impegni presi dal Governo*», formula, questa, destinata a una lunga vita, fino all'art. 95 della Costituzione repubblicana²³.

Tuttavia, la tentata istituzionalizzazione della preminenza del Presidente per mano del decreto Ricasoli suscitò critiche vivacissime; si parlò addirittura del rischio di un vero e proprio colpo di Stato. L'opposizione proveniva da fronti opposti, sia da chi temeva per l'autonomia dei singoli ministri che da chi vedeva compromesse le prerogative della Corona. Sidney Sonnino, in un celebre scritto, avrebbe in seguito bollato la figura del Presidente del Consiglio sorta da tali esperimenti come un «*potere nuovo, parassita e ibrido, non contemplato dallo Statuto*»²⁴. In un contesto di tale natura, il decreto non ebbe pratica attuazione e venne abrogato appena un mese dopo, tramite il regio decreto 28 aprile 1867, n. 3664²⁵.

²² Regio decreto 28 marzo 1867, n. 3629, «Attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri», in *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, n. 82 del 5 aprile 1867.

²³ I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, op. cit., p. 30.

²⁴ S. SONNINO, *Torniamo allo Statuto*, in «*Nuova Antologia*», 1° gennaio 1897, pp. 9 ss.

²⁵ Regio decreto 28 aprile 1867, n. 3664, «Revoca del R.D. 28 marzo 1867, n. 3629», in *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, n. 101 del 30 aprile 1867.

Soltanto con l'avvento al potere della Sinistra fu possibile ripristinare quel modello, attraverso il regio decreto 25 agosto 1876, n. 3289 (*c.d. decreto Depretis*)²⁶. Con tale atto, sostanzialmente riproduttivo del decreto Ricasoli, «la posizione di particolare rilievo del Presidente del Consiglio rispetto agli altri ministri, la sua funzione di coordinamento, il suo ruolo di principale interprete della politica generale del Governo» risultavano formalmente acquisiti, sebbene la preminenza rimanesse ancora soltanto formale.

Un ruolo sostanziale fu delineato invece durante la Presidenza Crispi²⁷, precisamente con i regi decreti 3 aprile 1881, n. 150 e 4 settembre 1887, n. 4936 (*c.d. decreto Crispi*), che istituirono rispettivamente gli uffici di archivio e di segreteria della Presidenza del Consiglio²⁸. Si trattava dei primi provvedimenti volti a dotare quest'ultima di una struttura organizzativa; cionondimeno, a causa dell'opposizione a un rafforzamento della figura considerato eccessivo, ad essi non fece seguito l'attuazione delle proposte, velocemente naufragate, di costituzione di un vero e proprio Ministero della Presidenza²⁹.

La piena maturazione di questo processo si ebbe all'alba del Novecento, con il regio decreto 14 novembre 1901, n. 466 (*c.d. decreto Zanardelli*). Esso introduceva all'art. 10 una nuova e importante prerogativa: il controllo sull'esecuzione, da parte dei singoli ministri, delle decisioni assunte in seno al Consiglio: la funzione di indirizzo si arricchiva così di un potere di vigilanza concreta, che configurava la Presidenza come centro di responsabilità politica e amministrativa³⁰.

Ebbene, fu proprio da tale novità che emerse, in tutta la sua evidenza, il deficit strutturale cronico dell'istituto. Come osservato dai primi commentatori, infatti, l'organizzazione amministrativa della Presidenza appariva «ancora del tutto insufficiente a fare fronte alle

²⁶ Regio decreto 25 agosto 1876, n. 3289, in Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, n. 211 del 9 settembre 1876. R. CHIEPPA, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri tra attuazione dell'indirizzo politico e funzioni di coordinamento*, op. cit., osserva come il deferimento in ultima istanza al Consiglio dei Ministri, presente nel decreto de quo, possa essere letto come un primo passo verso la trasformazione del Presidente e della Presidenza in un "regista" dell'indirizzo politico. Tale meccanismo, egli nota, conserva una straordinaria attualità, trovando un parallelo nella governance del PNRR, dove la devoluzione al Consiglio dei ministri rappresenta lo strumento per superare dissensi e attivare poteri sostitutivi rafforzati.

²⁷ E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 32.

²⁸ Regio decreto 3 aprile 1881, n. 150, in Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, n. 85 del 12 aprile 1881; Regio decreto 4 settembre 1887, n. 4936, in Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, n. 210 del 9 settembre 1887

²⁹ M. SPAGNA MUSSO, *Il Presidente del Consiglio dei ministri. Studi sull'organizzazione del governo italiano dall'età statutaria ad oggi*, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 41-44. Per una ricostruzione approfondita, cfr. E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 89 ss.

³⁰ Regio decreto 14 novembre 1901, n. 466, in Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, n. 270 del 16 novembre 1901.

nuove funzioni di coordinamento». La struttura si riduceva a un esiguo ufficio di segreteria, assolutamente inadatta a supportare un'attività di coordinamento e controllo sempre più complessa³¹.

Questo paradosso – un crescente carico di funzioni senza un corrispettivo rafforzamento strutturale – fu in parte mitigato dalla consuetudine per cui i Presidenti del Consiglio dell'epoca ricoprivano anche la carica di Ministri dell'Interno o delle Finanze, potendo così avvalersi, *de facto*, delle articolate strutture di quel dicastero³². Tale prassi rappresentò allora la prima, emblematica manifestazione di quella che possiamo definire una *deriva ministeriale*, ossia l'invasione da parte delle funzioni presidenziali dell'orbita amministrativa di un dicastero, allo scopo di sopperire a un deficit cronico di risorse e di organizzazione propria.

La dottrina dell'epoca si divise nell'interpretare il decreto Zanardelli. Ad una parte di essa parve che, nel tentativo di conciliare i tre principi (collegiale, monocratico e della direzione plurima), il provvedimento finisse per privilegiare il principio collegiale³³. Diversi altri giuspubblicisti, invece, sostennero che esso sanciva l'indiscussa preminenza del Presidente del Consiglio, da considerare ormai il capo effettivo del Governo, oltre che della Pubblica Amministrazione³⁴. In realtà, come si è scritto di recente, «in quel decreto si rafforza... il principio della collegialità del Governo, che, peraltro, non implicava... l'indebolimento del Presidente del Consiglio, ma piuttosto il suo rafforzamento»³⁵.

Eppure, ad eccezione di qualche periodo, come quello giolittiano, la primazia presidenziale rimase ancora una volta largamente disattesa nella pratica³⁶, in quanto, sul piano politico, il ruolo del Presidente fu sempre più condizionato dall'emergere di una partitocrazia che raggiunse particolare intensità nel primo dopoguerra³⁷.

A differenza di quanto avvenne in Inghilterra, dove il rafforzamento dei partiti portò al correlativo rafforzamento del Primo Ministro, in Italia l'introduzione del sistema proporzionale avvenuta nel 1919 rafforzò sì il ruolo dei partiti, ma non anche quello del Governo e del suo capo³⁸. Questi, sul piano politico, finiva spesso per assumere le vesti di un

³¹ G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1928, p. 119.

³² G. TUCCI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, Padova, Cedam 1938, p. 58.

³³ G. ORLANDO, *Manuale di diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, 1901, p. 213.

³⁴ F. RUFFINI, *Il Governo nello Stato italiano*, Zanichelli, Bologna, 1912, p. 76.

³⁵ N. LUPO, *Il governo italiano settanta anni dopo*, in «Rivista AIC», n. 3/2018, p. 5.

³⁶ E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 40

³⁷ M. SPAGNA MUSSO, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 65.

³⁸ A. BARBERA – C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 280.

«mediatore» tra i partiti più che di un leader di Governo, con conseguente progressivo indebolimento della sua posizione³⁹.

In definitiva, salvo presidenze “forti” come quella di Cavour, il Presidente del Consiglio dei Ministri nell’esperienza statutaria si sostanziò essenzialmente in un *primus inter pares*⁴⁰. Non a caso, la prassi che maggiormente caratterizzò il periodo fu quella deteriore del «ministerialismo»⁴¹. L’età giolittiana sancì così la maturazione di un paradosso destinato a segnare tutta la storia successiva: la Presidenza del Consiglio come organo fragile sul piano istituzionale-formale, ma il cui rafforzamento *de facto* dipendeva dalla leadership personale e dall’uso strumentale delle strutture ministeriali, più che da una solida architettura istituzionale. Inoltre, come sottolineato da attenta dottrina, il fallimento delle iniziative di costituzione di una struttura di supporto del capo del Governo scaturì anche dalle resistenze interne a quest’ultimo, a cui si univa l’azione centripeta dei direttori generali dei ministeri, turbati dalla potenziale perdita di potere personale⁴².

La combinazione di tali elementi gettò un’ombra lunga sulla successiva evoluzione dell’istituzione, prefigurando quella deriva amministrativa e quel dilemma tra coordinamento politico e poteri gestionali che sarebbero rimasti al centro del dibattito anche oltre la legge n. 400 del 1988.

1.4. Il periodo fascista e la concentrazione dei poteri.

Se l’età giolittiana e il primo dopoguerra avevano consegnato il quadro di una Presidenza del Consiglio sostanzialmente debole, condizionata dai giochi di partito e priva di un solido supporto amministrativo⁴³, l’avvento del fascismo segnò una rottura radicale col passato, imponendo una trasformazione profonda nella struttura e nella filosofia stessa dell’istituto di governo.

Il punto di svolta formale fu la legge 24 dicembre 1925, n. 2263 «sull’attribuzione al Capo del Governo, Primo ministro segretario di Stato, delle facoltà del Potere esecutivo per la disciplina dell’ufficio»⁴⁴. Questo provvedimento, frutto di un preciso disegno politico volto

³⁹ N. LUPO, *Il governo italiano settanta anni dopo*, op. cit., p. 7.

⁴⁰ Cfr. G. TUCCI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 61.

⁴¹ E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, op. cit., p. 10.

⁴² Cfr. E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, op. cit., 373 ss.

⁴³ Cfr. E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei ministri*, p. 12.

⁴⁴ Legge 24 dicembre 1925, n. 2263, in G.U. Regno d’Italia, n. 301 del 29 dicembre 1925.

a smantellare le residue forme di governo parlamentare, sancì l'assoluta preminenza del principio monocratico sugli altri principi organizzatori, segnando il passaggio definitivo da un modello di *primus inter pares* a uno di *dominus* assoluto.

Il nuovo assetto si caratterizzava per alcuni elementi fondamentali⁴⁵:

1. preminenza gerarchica e politica: il capo del Governo, responsabile soltanto verso il Re e non più verso il Parlamento, accentrava in sé il potere di determinare l'indirizzo politico generale; dirigeva e coordinava l'attività dei ministri, nei confronti dei quali si poneva come vero e proprio superiore gerarchico;
2. svuotamento del principio collegiale: il Consiglio dei Ministri cessò di essere un organo costituzionale con poteri deliberativi propri, venendo declassato al rango di organo meramente amministrativo e consultivo;
3. poteri verso le Camere: al Presidente furono conferiti poteri relativi al funzionamento delle Camere, come la disposizione dell'ordine del giorno, mentre a queste ultime fu sottratto il potere di votare la sfiducia, amputando così il cuore del principio parlamentare.

Sul piano amministrativo, questa centralizzazione del potere politico, in linea con lo «sfrenato dinamismo» del nuovo vertice del Governo, comportò una esponenziale moltiplicazione delle attività della Presidenza, che, seguendo la classificazione proposta da Corsini, è possibile ricondurre a tre macrocategorie⁴⁶:

- A. dipendenza diretta dal capo del Governo di organi costituzionali e tecnici quali il Consiglio di Stato, la Corte dei conti, l'Avvocatura generale dello Stato, lo Stato maggiore generale, il Commissariato per le migrazioni, l'Istituto centrale di statistica, l'Ufficio centrale per le nuove province etc.;
- B. attribuzioni speciali in materie strategiche. Si ampliarono le competenze in settori chiave per il consenso del regime, come l'assistenza ai reduci, il soccorso ai profughi nel dopo-Caporetto, l'attività corporativa, le bonifiche integrali, la gestione della crisi abitativa;
- C. controllo su istituzioni pubbliche e para-statali. Numerosi enti furono assorbiti, dalla Reale Accademia d'Italia al Centro Nazionale delle Ricerche, dall'Opera Nazionale Dopolavoro

⁴⁵ Cfr. E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 302 e ss. M. MERLINI, *L'organizzazione del Governo*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, vol. III, p. 495. Cfr. altresì F. STADERINI, *Prime ipotesi per un assetto organizzativo degli uffici della Presidenza del consiglio*, in E. SPAGNA-MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura del governo*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 379.

⁴⁶ Cfr. P. CORSINI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, Padova, Cedam 1938, pp. 42-43.

alla Società Dante Alighieri, dalle associazioni combattentistiche all'Automobil Club d'Italia e al Commissariato nazionale per la pesca.

Questa superfetazione di funzioni gestionali e di amministrazione attiva rappresentò il vero tratto distintivo della Presidenza in epoca fascista. Cionondimeno, all'aumento delle sue competenze non fece seguito una rimodulazione dell'assetto ordinamentale, che rimase quello originario⁴⁷: l'adeguamento avvenne in modo inorganico, tramite il puro ampliamento quantitativo della burocrazia, reso possibile dalla flessibilità introdotta dal r.d. 11 novembre 1923, n. 2395, che demandava a decreti reali la determinazione del numero degli impiegati⁴⁸. Inoltre, il bilancio continuava a non essere autonomo.

Nel 1925, la Commissione dei 18 rinnovò la proposta – già avanzata in età liberale – di istituire un vero e proprio Ministero della Presidenza, ricevendo persino l'approvazione del Gran Consiglio del Fascismo. Eppure, anche questo tentativo fallì: da un lato, si preferì attendere un consolidamento definitivo delle competenze; dall'altro, il Capo del Governo nutriva «un senso di fastidio verso l'organizzazione amministrativa dello Stato e non ammetteva di non poterla piegare alle proprie esigenze fuori di ogni vincolo legislativo»⁴⁹.

Una spiegazione del fenomeno in chiave politologica è fornita da Pitruzzella, a parere del quale il fascismo si rivelò incapace di imporre efficaci strumenti di coordinamento dell'amministrazione proprio perché non in grado di vincere lo strapotere dell'alta burocrazia ministeriale. Quest'ultima, infatti, aveva accresciuto enormemente il proprio peso, in quanto Mussolini, messi da parte i ministri, governava insieme ai direttori generali dei dicasteri. La conseguenza fu un progressivo incremento del personale, realizzato non con l'allargamento della pianta organica, bensì attraverso l'inclusione di unità “fuori ruolo”, in un'ottica clientelare. Le nuove e antiche attribuzioni furono così esercitate come poteri separati, privi di un momento unitario di coordinamento⁵⁰.

Appare dunque evidente che il fallimento del coordinamento nel periodo fascista avvenne per ragioni opposte a quelle dell'età liberale. Se nel periodo statutario esso era reso impossibile dall'esuberante autonomia dei ministri, durante il ventennio l'esigenza di una politica di guida e composizione delle varie istanze fu semplicemente stroncata alla radice.

⁴⁷ Cfr. F. STADERINI, op. cit., p. 380.

⁴⁸ Regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, art. 30, in G.U. Regno d'Italia, n. 23 del 28 gennaio 1924.

⁴⁹ Cfr. E. ROTELLI, op. cit., p. 315 e ss.

⁵⁰ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Costituzione e governo. Il problema dell'efficienza del governo nella prospettiva della sua riforma*, op. cit., p. 22 e ss.

Ciò in quanto i ministri, formalmente ridotti ad organi subordinati al capo del Governo, avevano perso ogni margine di autonomia, per cui coordinarli non era più necessario.

La macroscopica crescita delle attribuzioni della Presidenza non fu, quindi, l'espressione di un disegno organico, ma la conseguenza di una gestione personalistica del potere, incompatibile con regole e responsabilità formali. La mancata istituzione del Ministero della Presidenza, più volte ventilata, fu il simbolo di questa impostazione: da un lato, il timore della burocrazia ministeriale; dall'altro, l'avversione di Mussolini a ogni vincolo normativo.

L'esperienza fascista lasciò così in eredità alla Repubblica una duplice eredità: l'esigenza di un esecutivo forte e dotato di strumenti gestionali accanto e la consapevolezza sui rischi di un'amministrazione presidenziale simil-dicasteriale, politicizzata e svincolata da regole di coordinamento.

1.5. La scelta “minimalista” dell'Assemblea costituente.

Il dibattito sull'architettura del Governo nell'Assemblea costituente si tenne entro una cornice politica segnata da due coordinate decisive: la memoria ancora viva dell'esperienza fascista, con la conseguente diffidenza verso qualunque assetto idoneo a conferire eccessivi poteri all'Esecutivo, e la necessità di ricostruire un sistema democratico pluralista, nel quale il Parlamento fosse posto al centro. Da qui derivò la scelta di un testo volutamente essenziale, che rinunciava a introdurre strumenti di razionalizzazione forte e preferiva affidare agli equilibri politici e al principio democratico il compito di garantire stabilità e coesione. Si trattò di una decisione non casuale, frutto di una precisa opzione culturale e politica, un compromesso volutamente ambiguo, in cui il vertice governativo veniva disegnato per evitare il ritorno di un regime di tipo autoritario⁵¹.

⁵¹ Cfr. G. SCIULLO, *L'evoluzione storico-normativa della Presidenza del Consiglio dei ministri*, Padova, 2019, p. 10. Cfr. altresì L. ELIA, *La «stabilizzazione» del governo dalla Costituente ad oggi*, Relazione al Convegno dell'Accademia Nazionale dei Lincei su La Costituzione ieri e oggi, Roma 9- 10 gennaio 2008, in Astrid rassegna, 2008, p. 2, www.astridonline.it. Il dibattito in Assemblea Costituente sull'articolo 95 – e, più in generale, sull'organizzazione delle funzioni direttive dello Stato – prese le mosse dal contesto culturale dell'epoca, ma non affrontò in termini definitivi le nozioni di “politica generale del Governo” e di “indirizzo politico”, il cui significato fu dato per presupposto. L'attenzione si concentrò piuttosto sull'individuazione dei soggetti titolari di tali funzioni, trasformando così la discussione in un confronto sulla forma di governo e sul ruolo del Presidente del Consiglio. In seno alla seconda Sottocommissione della Commissione dei Settantacinque il dibattito sull'articolo 95 si sviluppò in due fasi: nella prima furono nominati relatori Mortati, Perassi e Paolo Rossi per il potere legislativo, e Bozzi, La Rocca e Tosato per

Le proposte avanzate riflettevano visioni configgenti: da un lato quella di Mortati e Tosato, favorevoli a un rafforzamento del Presidente del Consiglio e all'introduzione di strumenti di stabilizzazione (come la sfiducia costruttiva) e del Ministero della Presidenza; dall'altro, quella di quanti vedevano in simili soluzioni un'«etichetta prefascista», pericolosa in un sistema fondato sul proporzionalismo e sulla mediazione partitica⁵². Il progetto originario della Commissione dei 75, del 31 gennaio 1947, aveva dato ampio spazio alla prima visione, configurando un "Primo Ministro" come fulcro dell'intera compagine, ma il dibattito in Aula ribaltò l'impostazione: il Governo fu identificato in senso proprio con il Consiglio dei Ministri, mentre il Presidente, pur restando il capo dell'esecutivo, fu privato di una formale supremazia. Alla fine, i lavori culminarono nel testo seguente:

«Il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri.

I Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri.

La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri».

La disposizione presenta tre profili di rilievo.

In primo luogo, sancisce una responsabilità politica tripartita: quella collegiale del Consiglio, quella individuale dei Ministri, quella propria del Presidente per la politica generale⁵³.

In secondo luogo, introduce una formula inedita rispetto alla tradizione normativa precedente: il verbo "promuovendo", che va ad affiancare "dirige" e "coordinando". Questa parola rappresenta una rottura sostanziale rispetto a un secolo di norme in cui al capo del Governo non era mai stata attribuita una funzione di impulso attivo⁵⁴. La promozione si

quello esecutivo, con l'incarico a Mortati di predisporre una premessa generale sulle questioni attinenti alla forma di governo, che fornì le coordinate di riferimento per le successive discussioni. La seconda fase ebbe luogo quando il collegio dei tre relatori sull'esecutivo, integrato dagli onorevoli Conti, Lami Starnuti, Mortati, Perassi e Paolo Rossi, presentò una proposta di articolato, avviando così il confronto più puntuale sui poteri e sulle responsabilità del Presidente del Consiglio e del Governo nel testo costituzionale.

⁵² Cfr. G. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, op. cit., p. 45 ss.

⁵³ Cfr. P. CIARLO, *Art. 95*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1994, p. 328.

⁵⁴ Cfr. A. MANZELLA, *La Presidenza del Consiglio dei ministri a 30 anni dalla legge 400/1988*, in *Forum costituzionale*, 2018, p. 2.

distingue dal coordinamento: mentre quest'ultimo rinvia alla ricerca di coerenza e di mediazione, la promozione è un potere di stimolo e di direttiva, che consente al Presidente di avocare a sé le questioni cruciali per superare inerzie e paralisi dell'apparato governativo⁵⁵.

In terzo luogo, nel rinviare alla legge la disciplina dell'“ordinamento della Presidenza”, la disposizione introduce una riserva di legge, la cui natura è stata al centro di un vivace dibattito dottrinale. L'uso del termine “ordinamento”, in contrapposizione a quello di “attribuzioni e organizzazione” usato per i ministeri, è stato pacificamente inteso come segnale della necessità di una legge organica e completa, idonea a definire non solo l'organizzazione interna ma anche le regole funzionali, i rapporti esterni e, in ultima analisi, il ruolo istituzionale della Presidenza del Consiglio⁵⁶. La differenza si pone non solo rispetto alla disciplina riservata ai dicasteri ma anche, e soprattutto, rispetto a quella riguardante gli organi costituzionali, che, in ragione dell'ampia libertà loro conferita dai Padri Costituenti, dettano i propri tratti organizzativi in condizioni di autonomia.

Un simile contenuto ha condotto la dottrina maggioritaria a qualificare la riserva come rinforzata e, in taluni casi, a definire la legge di attuazione costituzionalmente necessaria, ossia non suscettibile di abrogazione pura e semplice, ma solo di sostituzione contestuale con altra legge organica⁵⁷.

Limitatamente al suo funzionamento, l'opinione prevalente propende per una riserva di legge relativa, sostenendo che il vincolo legislativo rischierebbe di irrigidire eccessivamente

⁵⁵ Cfr. E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia Editrice Pisana, Pisa 2017, p. 45.

⁵⁶ Cfr. E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 1.

⁵⁷ Secondo S. LABRIOLA, *Lineamenti costituzionali della Presidenza del Consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura del governo*, Padova, Cedam, 1979, p. 380, «con il termine ordinamento, contrapposto a quelli di cui la disposizione costituzionale si vale riferendosi ai ministeri, si vuole evidentemente indicare una disciplina legislativa organica, idonea a regolare in tutte le sue parti la istituzione Presidenza del Consiglio, negli uffici dei quali si compone, nei principi e nelle poste per i rapporti interni, nonché per l'esplicazione dei rapporti esterni. Non si fa riferimento alle attribuzioni della Presidenza come invece si dispone per i ministeri. Questa differenza si spiega nel fatto che per questi ultimi la disposizione costituzionale detta evidentemente una norma destinata alla distribuzione puntuale delle competenze per ciascuno di essi, fermo restando il principio della loro individuazione tassativa. Ma può esservi anche una spiegazione aggiuntiva, e cioè che le attribuzioni della Presidenza non sono definite nella legge istitutiva, ma derivano direttamente dai principi costituzionali, concernente la funzione devoluta al Presidente del Consiglio e le potestà in cui si estrinseca. La legge ha pertanto il compito di attuare gli strumenti organizzativi e istituzionali attraverso i quali possa regolarsi l'esplicazione delle potestà del Presidente del Consiglio. Mentre per i ministeri si tratta di porre con legge le rispettive competenze che risultano specificazioni settoriali dell'attività di governo, di direzione politica, di alta amministrazione, oltre che amministrative in senso stretto». Ivi, F. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio*, p. 159 ss.

un apparato che, per sua natura, deve adattarsi con prontezza al mutare degli equilibri politici e al contesto ambientale, donde la necessità di garantire apprezzabili margini di autonomia regolamentare. Per i sostenitori della tesi contraria, invece, la riserva è assoluta, nel senso che la Costituzione affiderebbe interamente ed esclusivamente al legislatore la disciplina dell'ordinamento della Presidenza, senza lasciare margini a fonti secondarie⁵⁸.

Ad ogni modo, dalla lettura della disposizione (il cui riconoscimento del Presidente del Consiglio come capo del Governo costituisce un punto di arrivo di un processo secolare) emerge con chiarezza il carattere di compromesso tra le molteplici istanze in seno alla Costituente e, in particolare, tra i tre principi più volte citati. Invero, la scelta di formulazione compiuta non consente di trarre dalla disposizione una prevalenza dell'uno o dell'altro principio, in un'ambivalenza che ha condotto all'emergere di opinioni dottrinali contrastanti. Alcuni Autori, come Mortati e Predieri, hanno visto nella responsabilità del Presidente rispetto alla politica generale un indice di preminenza monocratica, una "supremazia" legittimante il suo ruolo di arbitro delle divergenze e di interprete dell'indirizzo politico complessivo⁵⁹. Altri, come Paladin e Ruggieri, hanno invece sottolineato la prevalenza del principio collegiale, riducendo il Presidente a un coordinatore, un *primus inter pares* chiamato solo a garantire la coerenza delle decisioni assunte dal Consiglio⁶⁰. Una terza via, proposta da Cheli e seguita da gran parte della dottrina successiva, ha individuato nella norma una compresenza di principi: la politica generale è determinata dal Consiglio dei Ministri, ma la sua direzione e attuazione spettano al Presidente, che dispone di poteri autonomi di impulso e coordinamento⁶¹.

Oltre al carattere compromissorio della norma, ne sono state sottolineate anche l'ambiguità e l'incompletezza, in ragione del fatto che essa non chiarisce appieno l'oggetto delle funzioni

⁵⁸ I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, in Quaderni costituzionali, 2018, p. 401.

⁵⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1958, p. 367. Nella prospettiva del Mortati, è possibile scorgere l'influenza del modello organicista tedesco, in base al quale il Presidente del Consiglio è una figura forte e in grado di riunire il modello duale delle due autorità, ossia dello Stato e del popolo.; A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Firenze, 1951, p. 80 ss. Cfr. altresì P. VIVIANI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri in alcuni stati dell'Europa occidentale e in Italia*, 1970, che, con una preziosa analisi in chiave comparata, sostiene che il Presidente del Consiglio dei ministri è ben più di un *primus inter pares*, pur non godendo né degli estesi poteri del Cancelliere tedesco né della centralità nella vita politica nazionale riservata al Primo Ministro britannico.

⁶⁰ Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1991, p. 524; cfr. altresì A. RUGGIERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 25 ss.

⁶¹ Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 149; cfr. altresì E. CATELANI, *Art. 95*, in P. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 1836.

del Presidente del Consiglio e rinvia al legislatore la disciplina dell'ordinamento della Presidenza e la specificazione delle funzioni del premier⁶². Come sottolineato da attenta dottrina, il modello costituzionale attribuisce al Presidente la direzione ma non anche la determinazione della politica generale, che resta competenza collegiale del Consiglio; i Ministri, a loro volta, mantengono spazi di autonomia legati non solo alle funzioni istituzionali, ma anche al loro peso politico all'interno dei partiti di maggioranza⁶³.

Ciò detto, il risultato immediato di quanto statuito dall'art. 95 Cost. fu l'avvallamento del sussistente «governo per feudi»⁶⁴, nel quale la frammentazione ministeriale tendeva a prevalere su collegialità e monocraticità, in assenza di dispositivi costituzionali idonei a garantire stabilità e coerenza. A tale situazione patologica contribuì anche il fatto che la disposizione rimase a lungo inattuata: pur nell'evidenza del bisogno di un apparato servente, il legislatore rinviò per decenni ogni scelta concreta, privando il premier di un supporto normativo effettivo.

1.6. I 40 anni di "vuoto"(1948-1988): la Presidenza come ufficio di supporto.

Il quarantennio compreso tra l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e l'approvazione della legge 23 agosto 1988, n. 400 rappresenta una fase cruciale per comprendere le origini della deriva ministeriale della Presidenza del Consiglio.

In assenza dell'attuazione del comma 3 dell'art. 95 Cost., l'istituzione fu costretta a navigare in un vuoto normativo persistente, attraversando un periodo efficacemente definito «quasi una seconda questione romana»⁶⁵. Tale vuoto non fu meramente legislativo, costituendo il sintomo e, al contempo, la causa di un più grave carenza di potere politico-costituzionale all'interno

⁶² Cfr. I. Ciolli, op. cit., p. 407.

⁶³ F. Troilo, *La struttura del Governo*, in Osservatorio sulle fonti, 2016, p. 12; S. CASSESE, *Lo "staff" del Presidente del Consiglio dei ministri*, in AA.VV., *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 232 ss.

⁶⁴ A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in Rivista AIC, n. 3/2021, p. 33.

⁶⁵ S. LABRIOLA, *Lineamenti costituzionali della Presidenza del consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura del governo*, Padova, Cedam, 1979, 378 ss. Del tutto calzante la metafora usata da E. SPAGNA MUSSO, *Valutazioni di ordine generale*, in AA. VV., *Costituzione e struttura del Governo*, op. cit., p. 473, che descrive la Presidenza, almeno fino al 1988, «come un edificio di cui il visitatore, pur conoscendo dall'esterno alcune crepe e vetustà di forme, man mano che si addentrava all'interno non cessava mai di stupirsi per l'aspetto antiquato e negletto delle sue strutture».

dell'Esecutivo, che la Presidenza tentò faticosamente di colmare attraverso un'espansione amministrativa disorganica e reattiva.

In questo lungo interludio, il quadro normativo di riferimento rimase ancorato alla legislazione prerepubblicana, in particolare al regio decreto 4 settembre 1887, n. 4936, istitutivo della Segreteria della Presidenza, e al regio decreto-legge 10 luglio 1924, n. 1100, che disciplinava il Gabinetto⁶⁶. Conseguentemente, la Presidenza si sviluppò secondo un modello organizzativo frammentario, temporaneo ed elastico, lontanissimo dalla chiara configurazione quale organo di indirizzo e coordinamento che poteva desumersi da una lettura sistematica della Carta⁶⁷.

Come ebbe a osservare Staderini, la struttura era composta da una «minuscola segreteria e da un grossissimo gabinetto»⁶⁸, attorno ai quali andò aggregandosi un insieme eterogeneo di uffici, dipartimenti e comitati. La Presidenza non disponeva né di un organico autonomo né di un proprio bilancio, reggendosi su un sistema precario di dipendenti comandati o collocati fuori ruolo da altri ministeri (nei limiti di un contingente più volte innalzato) e su capitoli di bilancio del Ministero del Tesoro, con la paradossale conseguenza che le spese della massima autorità esecutiva erano sottoposte al riscontro contabile della Ragioneria dello Stato⁶⁹.

Questa condizione di dipendenza finanziaria e amministrativa era l'emblema della subalternità dell'istituzione e della sua mancata affermazione come centro autonomo di governo. Determinati uffici erano di diretto supporto alle funzioni del Presidente del Consiglio, altri erano posti alle dipendenze di ministri senza portafoglio; alcune strutture, infatti, erano deputate ad una serie di funzioni estranee all'attività di coordinamento e di direzione (come quelle relative all'informazione e all'editoria), e ciò in conseguenza dell'incerta definizione dei compiti attribuiti al Presidente del Consiglio, a sua volta derivante dalla mancata prevalenza di uno tra il principio monocratico e quello collegiale.

In questo contesto di precarietà, cominciarono comunque a emergere, per prassi, alcune figure chiave. Dal 1961 al 1988 assunse un ruolo di spicco il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, che progressivamente si differenziò dagli altri Sottosegretari con delega a

⁶⁶ Cfr. E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative*, op. cit., 66.

⁶⁷ Cfr. M. LUCIANI - V. LIPPOLIS, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana*, in www.italiadecide.it, 2016, p. 4.

⁶⁸ F. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura del governo*, op. cit., 163.

⁶⁹ Cfr. L. TEDOLDI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, op. cit., 2018, n. 2, p. 112.

specifiche materie, configurandosi come il principale collaboratore politico del Presidente. Accanto a lui, si rafforzò anche il Capo di gabinetto, favorito da una maggiore stabilità nella fattispecie: nei primi trentaquattro Governi della Repubblica, dopo il 1948, si avvicendarono soltanto quattordici capi di gabinetto e quattro vicecapi di gabinetto. Questa continuità, seppur in via informale, rappresentò un embrione di memoria istituzionale in un apparato altrimenti volatile.

Parallelamente, prese forma una prima articolazione interna, in cui assunsero un ruolo importante l'Ufficio legislativo e l'Ufficio del coordinamento amministrativo, chiamati a dirigere e coordinare – per quanto possibile – l'attività normativa ed amministrativa del Governo.

La storia di questo periodo è costellata da una sequenza di progetti di razionalizzazione dell'ordinamento della Presidenza, che, seppur ambiziosi, venivano sistematicamente abortiti, in ragione delle profonde resistenze politiche del tempo.

Già sul finire della I Legislatura, Alcide De Gasperi, consapevole dell'instabilità del quadro politico, presentò il primo disegno di legge volto a disciplinare organicamente le attribuzioni degli organi del Governo e l'ordinamento della Presidenza. Il progetto prefigurava un assetto basato su cinque uffici centrali (Gabinetto, coordinamento legislativo, coordinamento della P.A., informazioni, spettacolo e sport), delineando un modello di Presidenza come centro di impulso e regia. Tuttavia, esso non superò l'esame in Commissione prima della fine della Legislatura, inaugurando una dannosa prassi che si sarebbe ripetuta. Alla iniziativa di De Gasperi, infatti, fecero seguito altri tentativi altrettanto infruttuosi: nel 1956, il Presidente del Consiglio Antonio Segni presentò un disegno di legge ancor più ampio, che abbinava al riordino della Presidenza una complessiva riorganizzazione dei ministeri; nel 1958, toccò ad Amintore Fanfani riproporre invano un testo che riprendeva i precedenti. Ancora una volta, inutilmente, tornò alla ribalta l'idea di un Ministero della Presidenza, con il disegno di legge Paratore n. 366 del 1964⁷⁰. Tra le altre proposte di iniziativa parlamentare, neanche quella dell'On. Bressani, che riproponeva il modello Segni, ebbe miglior sorte.

⁷⁰ Proposta di legge 22 gennaio 1964, n. 366 presentata dal Sen. Paratore, in Atti parlamentari, Senato della Repubblica, IV Legislatura. La dottrina prevalente è da sempre contraria all'istituzione di un simile dicastero, proprio in ragione della peculiare strumentalità della Presidenza rispetto ai compiti del Presidente; in tal senso, si veda GUARINO G., *Incontri sui problemi della legislazione: l'ordinamento della Presidenza del Consiglio*, in Rassegna parlamentare, 1959, P. 21; cfr. altresì MORTARA V., *Prime ipotesi per un assetto organizzativo degli uffici della presidenza del consiglio*, in SPAGNA MUSSO, *Costituzione e struttura del governo. Il problema della presidenza*, op. cit., p. 378 ss. Di opposto avviso CUOCOLO F., *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, 1959, p. 182 ss.

Tutti questi tentativi naufragarono per la caducità delle legislature e, soprattutto, per la mancanza di una volontà politica condivisa. Come ebbe a scrivere con amarezza Livio Paladin, questi primi progetti apparivano «politicamente e tecnicamente immaturi»⁷¹, sintomatici di una classe dirigente non ancora pronta a sciogliere il nodo costituzionale. La questione divenne un tema ricorrente e quasi rituale nei programmi di governo, da Rumor ad Andreotti, senza mai trovare compimento.

Il vero salto di qualità si ebbe solo all'inizio degli anni '80, sull'onda del dibattito scaturito dal c.d. Rapporto Giannini del 1979 (poi aggiornato nel 1982)⁷². Il Ministro per la Funzione Pubblica Massimo Severo Giannini, tramite il suo celebre rapporto, offrì per la prima volta una lucida e critica analisi dello *status quo* e illustrò le due tipologie di modello adottabile: quello francese, con pochi grandi ministeri compatti, e quello britannico, con una Presidenza del Consiglio snella ma potente, dotata di poteri di coordinamento e di un apparato di staff. La scelta avrebbe comportato conseguenze su un duplice piano: da un lato, quello delle modalità concrete di esercizio dei poteri del Presidente del Consiglio; dall'altro, quello della configurazione organizzativa degli uffici di supporto.

Qualora si fosse adottato un modello di tipo britannico, sarebbe stata necessaria una disciplina più puntuale non solo dei poteri del Presidente, ma anche dei rapporti interni al Governo. Sul piano organizzativo, il modello inglese presupponeva una Presidenza dotata di uffici limitati a funzioni strumentali (documentazione, attività di coordinamento, risoluzione dei conflitti, raccolta ed elaborazione di dati socioeconomici), mentre quello francese avrebbe richiesto la creazione di uffici interdipartimentali, incaricati di perseguire interessi pubblici non settoriali, ma trasversali a più ambiti dell'amministrazione. Questo documento fornì la piattaforma culturale per il successivo tentativo di riforma.

Il governo Spadolini, forte delle indicazioni di una Commissione di studio presieduta da Giuliano Amato, presentò in Parlamento un disegno di legge organico e profondamente innovativo (d.d.l. n. 3403/1982)⁷³. Il progetto mirava esplicitamente a un equilibrio dinamico tra collegialità e monocraticità, riconoscendo al Consiglio dei Ministri la competenza generale sull'indirizzo politico, ma al contempo rafforzando i poteri di coordinamento del Presidente, al quale si voleva attribuire il potere di proporre la revoca dei ministri e la

⁷¹ L. PALADIN, *Governo italiano e pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1968, 676 ss.

⁷² M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1982, 722 ss.

⁷³ Relazione al d.d.l. n. 3403 (Spadolini), in Atti parlamentari, Camera dei deputati, VIII Legislatura.

responsabilità diretta sui servizi segreti. Quanto all'organizzazione, esso prevedeva una struttura snella e flessibile, articolata in un Segretariato generale a base dipartimentale. Anche questo tentativo, il più avanzato fino a quel momento, fallì per la chiusura anticipata della Legislatura. Lo stesso destino toccò a un successivo progetto elaborato dalla Commissione affari costituzionali e approvato dalla Camera nell'aprile 1986, decaduto nuovamente per lo scioglimento delle Camere nel 1987.

All'origine di questo immobilismo legislativo non vi era una carenza di consapevolezza tecnica, ma evidenti resistenze di natura politico-costituzionale. Da una parte, l'opposizione delle forze politiche, in particolare delle correnti democristiane, all'idea che una di loro (esprimendo il Presidente del Consiglio) potesse rafforzarsi eccessivamente rispetto alle altre; dall'altra le resistenze dei ministri più influenti, minacciati dall'eventuale primazia del Presidente, e della burocrazia ministeriale, gelosa della propria autonomia; e, infine, le stesse resistenze interne all'apparato presidenziale, composto da dirigenti e alti magistrati che temevano di perdere le prerogative di natura economica e il prestigio derivante dalla vicinanza al premier in un sistema informale⁷⁴.

In questo quadro, il potere dei partiti, penetrando a fondo nella macchina statale, finì per «rafforzare il ministerialismo a scapito non solo del principio di collegialità ma anche di quello monocratico»⁷⁵, trasformando i ministri in «dei signori feudali» autonomi rispetto al proprio Presidente⁷⁶. La conseguenza fu un paradosso: mentre la struttura amministrativa della Presidenza si ingrossava in modo incontrollato, la sua autorità politica si indeboliva, schiacciata dalla mediazione partitica e dalla forza dei dicasteri.

Proprio mentre la politica falliva nel dare un assetto ordinato, quindi, la Presidenza cresceva in modo caotico. In assenza di una legge, essa divenne un vero e proprio «bazar» o «serbatoio»⁷⁷, un contenitore adattabile in cui, per via legislativa o mediante semplici decreti presidenziali, confluivano le funzioni più disparate. Vennero ad esistenza: la Direzione generale per lo spettacolo (d.lgs. 8 aprile 1948, n. 274), l'Ufficio per gli Affari del Ministero per l'Africa Italiana (l. 29 aprile 1953, n. 430), il Consiglio Superiore della Pubblica

⁷⁴ S. LABRIOLA, *Lineamenti costituzionali della Presidenza del consiglio*, op. cit., 378 ss.

⁷⁵ G. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, op. cit., 285 ss.

⁷⁶ C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, 324.

⁷⁷ Per le citate definizioni, cfr. E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848 – 1948)*, Milano, Giuffrè, 1972, 444, Pitruzzella, *Costituzione e governo*, op. cit., p 22 e ss. e L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 82.

Amministrazione (d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3), il Comitato nazionale di coordinamento per l'azione antidroga (l. 22 dicembre 1975, n. 685), il Servizio dell'Editoria (l. 5 agosto 1981, n. 416), il Dipartimento per la funzione pubblica (l. 29 marzo 1983, n. 93), il Dipartimento della protezione civile (ordine di servizio del 29 aprile 1982), il Comitato operativo per le emergenze-EMERCOM (d.P.C.M. del 16 ottobre 1984), il Dipartimento per il Mezzogiorno (l. 1 marzo 1986, n. 64), l'Ufficio per l'informatica e la telematica presso il Gabinetto (d.P.C.M. del 23 febbraio 1987), il Comitato consultivo permanente per la conoscenza, la promozione e lo sviluppo dell'immagine dell'Italia all'estero (d.P.C.M. del 26 marzo 1987), il Dipartimento per gli Affari Speciali (d.P.C.M. del 10 novembre 1987), il Dipartimento per i Problemi delle Aree Urbane (d.P.C.M. del 10 novembre 1987), numerosi comitati interministeriali etc..

Questo accumulo disorganico non rispondeva a un disegno razionale di rafforzamento della guida politica, ma era il frutto di una normazione frammentaria, spesso dettata da emergenze contingenti o da logiche di spartizione. I tentativi di razionalizzazione dall'interno, come gli innovativi ordini di servizio del Presidente Spadolini nel 1981 e 1982, che istituivano una struttura dipartimentale (Dipartimenti per affari giuridici, economici, per l'analisi del programma, ecc.), furono solo palliativi. Essi confermavano che la Presidenza operava in un regime di precarietà organizzativa permanente, priva di un vertice amministrativo unitario, di personale di ruolo dedicato e di autonomia contabile⁷⁸.

In conclusione, questo quarantennio di "vuoto" non fu un'era di stasi, ma il teatro di una silenziosa mutazione genetica dell'istituto, all'interno di un contesto di governo a direzione plurima dissociata. In assenza di un chiaro progetto politico-costituzionale sul ruolo del premier e per via dell'incapacità della politica di dotarsi degli strumenti per un governo efficace e coeso, fu l'amministrazione attiva a prendere il sopravvento, in un netto allontanamento dal modello di impulso e coordinamento voluto dalla Costituzione.

Ciò si tradusse, in ultima analisi, nello «scadimento della funzione direzionale del Presidente del Consiglio in mera funzione mediatrice e alla trasformazione del Consiglio dei Ministri da sede di determinazione della politica governativa in sede di registrazione o di composizione delle scelte operate altrove: dai ministri e dai loro apparati burocratici⁷⁹, dai Comitati interministeriali (proliferati nel corso degli anni), dai partiti politici.

⁷⁸ Cfr. O. SEPE, *La struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/1999, 389 ss.

⁷⁹ Cfr. E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza*, op. cit., 49.

1.7. La legge n. 400 del 1988 quale primo tentativo di risoluzione del “dilemma”.

La legge 23 agosto del 1988, n. 400 di attuazione del terzo comma dell'art. 95 della Costituzione, erede del Rapporto Giannini⁸⁰, deve la propria venuta ad esistenza ai governi di Giovanni Spadolini e Ciriaco De Mita, che operarono negli anni della c.d. governabilità⁸¹. Superato il “compromesso storico” tra DC e PCI, all'insegna della centralità del Parlamento, gli equilibri politici mutarono e iniziò un processo di progressivo rafforzamento dell'istituzione Governo, che vide il venir meno della convenzionale divisione di ruoli tra primo ministro e segretario di partito.

A seguito della nomina a Presidente del Consiglio di esponenti non democristiani, emersero i limiti di un ruolo costituzionalmente configurato come di direzione-coordinamento, ma sostanzialmente dotato di meccanismi meramente politico-partitici, e non istituzionali. Quando questi meccanismi divennero più ostici da azionare, apparve chiara la necessità di prevedere, per legge, una strumentazione giuridico-istituzionale.

Spadolini, leader di un partito minoritario alla ricerca di strumenti per rafforzare il proprio ruolo, gettò le basi della nuova disciplina con l'ordine di servizio del 23 agosto 1981⁸², che istituì dipartimenti e uffici presso Palazzo Chigi e promosse la Commissione Cheli, dalla quale nacque un progetto di legge presentato nel 1982. Nonostante iniziative successive, anche del governo Craxi, il provvedimento rimase a lungo fermo in Parlamento. Fu De Mita, stretto nelle logiche della “staffetta” con il PSI e dunque bisognoso di consolidare la propria posizione in una coalizione fragile, a portare a termine l'*iter legis*.

La nuova disciplina fu sicuramente concepita non come mero strumento organizzativo, bensì come mezzo per valorizzare il primato del Presidente del Consiglio e limitare la degenerazione del Governo in un agglomerato di feudi ministeriali controllati dai partiti.

Essa si presenta come legge organica e, insieme, come legge di sistema. Organica in quanto, integrando l'art. 95 Cost. limitatamente alla riserva di legge, si qualifica come atto normativo

⁸⁰ Legge 23 agosto 1988, n. 400, *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, In G.U. n. 214 del 12 settembre 1988.

⁸¹ N. LUPO, *Il Governo italiano settant'anni dopo, La legge n. 400 del 1988 e la “stagione della governabilità”*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2008, p. 171 ss.

⁸² Ordine di servizio del Presidente del Consiglio Giovanni Spadolini del 23 agosto 1981, in G.U. n. 248/1981; A. CHELI (a cura di), *Relazione della Commissione di studio per la riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri*, Roma, 1982.

di attuazione costituzionalmente necessario: non può essere semplicemente abrogata, ma solo modificata o sostituita da una normativa equivalente, come avvenuto con il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303⁸³. Di sistema poiché attraverso l'elencazione delle attribuzioni del Consiglio dei Ministri e del suo Presidente delinea una rete di interdipendenze che, partendo dal vertice governativo, si estende ai ministeri e agli enti pubblici, alle autonomie territoriali e alle istituzioni europee, configurando così l'ossatura complessiva dell'azione di governo.

Come sottolineato da Livio Paladin, la legge persegue tre fondamentali obiettivi: invertire la tendenza al ministerialismo, superare l'ambiguità della normativa costituzionale concernente il Presidente del Consiglio e garantire all'Esecutivo un effettivo potere di decisione e di indirizzo⁸⁴.

Sul piano funzionale, compie un significativo sforzo di razionalizzazione, tentando di far convivere il principio collegiale con il principio monocratico. All'organo collegiale – il Consiglio dei Ministri – viene espressamente attribuita la determinazione della politica generale del Governo e dell'indirizzo generale dell'azione amministrativa (art. 2, co. 1). Al Presidente del Consiglio vengono invece riconosciuti, in attuazione dell'art. 95 Cost., una serie di poteri di impulso, indirizzo e freno nei confronti dei ministri (art. 5), tra i quali spicca il potere di emanare direttive e di sospendere l'adozione di atti ministeriali ritenuti pregiudizievoli per l'unità di indirizzo.

Carico di significato sistemico il ricorso al verbo “promuovere”, assente nella precedente tradizione normativa ma, come già evidenziato, presente nella Costituzione. Tale previsione viene intesa come attribuzione al Presidente di un potere di stimolo e di impulso, finalizzato a rompere la passività e l'inerzia dell'«arcipelago governo»⁸⁵, specialmente in settori cruciali e trasversali come le politiche comunitarie e i rapporti con le Regioni (art. 5, co. 3). Fondamentale risulta altresì la codificazione dei poteri di direttiva e freno, che va a rafforzare formalmente il ruolo del Presidente.

Sul piano organizzativo, la legge si pone in netta discontinuità rispetto al passato: l'apparato amministrativo, fino ad allora configurato come un gigantesco gabinetto, viene riorganizzato secondo un modello dualistico e flessibile. Il Segretario generale diviene la

⁸³ D.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, *Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in G.U. n. 183/1999.

⁸⁴ L. PALADIN, *Il Presidente del Consiglio dei ministri nella forma di governo parlamentare*, in Riv. dir. cost., 1979, p. 211 ss.; nonché *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1991, p. 524.

⁸⁵ A. MANZELLA, *La Presidenza del Consiglio a trent'anni dalla legge n. 400/1988*, op. cit., p. 2 ss.

figura cardine, trovandosi al vertice di un Segretariato generale concepito come organo fiduciario e cerniera tra il Presidente e la macchina governativa. Accanto a questo nucleo stabile, si pone un'articolazione in dipartimenti e uffici, la cui istituzione e definizione è affidata alla discrezionalità del Presidente del Consiglio attraverso decreti non regolamentari (art. 21), garantendo così quella «massima possibile apertura al principio della flessibilità»⁸⁶ che diviene uno dei tratti distintivi della Presidenza.

In tale cornice, assume una posizione di preminenza il Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL), destinato a divenire il nucleo della funzione normativa. Inoltre, è introdotto il ruolo del personale della Presidenza, in una prospettiva di omologazione di quest'ultima rispetto alle amministrazioni ministeriali e, in ultima analisi, di burocratizzazione.

L'assetto così configurato inaugura un modello bifronte: da un lato, una struttura di supporto snella e stabile; dall'altro, una rete mutevole di dipartimenti e uffici, nati per esigenze contingenti e spesso guidati da ministri senza portafoglio.

Tuttavia, è proprio nella sua architettura, e, in particolare nel combinato disposto degli artt. 5 e 9, che la legge rivela la sua intrinseca ambiguità e incapacità nel risolvere il dilemma di fondo. In base all'art. 5, co. 4, *«Il Presidente del Consiglio dei ministri esercita le altre attribuzioni conferitegli dalla legge»*. Inoltre, a tenore dell'art. 9, *«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»*.

Queste disposizioni si sono tramutate in breve tempo in un cavallo di Troia, operando quale valvola attraverso cui il legislatore ordinario ha preso a riversare nella Presidenza competenze gestionali dirette non previste in Costituzione (editoria, protezione civile, pari opportunità, aree urbane), in ragione della loro “natura trasversale” o della necessità di superare l'inerzia o i conflitti tra ministeri. Ad ogni nuova competenza corrispondeva, in virtù di un meccanismo quasi automatico, l'istituzione di un nuovo dipartimento o ufficio, tipicamente affidato a un ministro senza portafoglio delegato.

⁸⁶ F. BATTINI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri alla vigilia della riforma*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, Anno 1998, p. 207.

Ne scaturì una moltiplicazione ipertrofica delle strutture amministrative, che accentuò ulteriormente il «doppio volto» della Presidenza⁸⁷, per un verso organo di indirizzo e coordinamento e per altro verso amministrazione attiva, «dicastero dei miscellanei» gravato da funzioni eterogenee e spesso incongruenti con la sua missione costituzionale. La scelta di istituire sempre una nuova struttura per ogni nuova delega, senza un meccanismo di *sunset clause*, portò a una paradossale e patologica stratificazione di compiti e uffici, molti dei quali sopravvissuti al venir meno della delega originaria e della contingenza politica che li aveva giustificati.

La legge, inoltre, non riuscì a scalfire la sostanza dei rapporti di potere. I poteri del Presidente, sebbene formalmente ampliati, rimasero in larga parte negativi più che direttivi. Il premier non disponeva di strumenti giuridici per obbligare un ministro riluttante ad adottare un determinato provvedimento, né per sostituirsi alla sua inerzia. L'efficacia della sua azione rimase dunque vincolata, in ultima analisi, alle dinamiche della coalizione e alla sua abilità negoziale, continuando così a tradursi in «logoranti pratiche mediatricie»⁸⁸.

Come efficacemente affermato da Pajno, la legge n. 400/1988 può essere considerata allo stesso tempo una fotografia del passato, in ragione della istituzionalizzazione delle strutture serventi create in seno alla Presidenza, e un ponte verso il futuro, per via della creazione di un'architettura organizzativa fondata su flessibilità, autonomia e dipartimenti che sarebbe stata poi sviluppata dal d.lgs. n. 303 del 1999⁸⁹.

Volendo trarre un bilancio, nell'impossibilità di condurre in questa sede un'analisi più minuziosa, è possibile affermare che il provvedimento normativo in esame gode di luci ed ombre⁹⁰.

⁸⁷ S. CASSESE, *Lo "staff" del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in AA.VV., *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 232 ss. Cfr. G. SCIULLO, *L'evoluzione storico-normativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Padova, Cedam, 2019, p. 97 ss.

⁸⁸ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 149.

⁸⁹ A. PAJNO, *La Presidenza del Consiglio tra politica e amministrazione*, in Quaderni costituzionali, 1999, p. 309 ss., spec. p. 315. Interessante la prospettiva di E. MOAVERO MILANESI, *La dimensione europea della legge n. 400*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988 - Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018 Roma*, Università LUISS Guido Carli. L'Autore sostiene che la legge costituisce "una normativa preveggenze", specie con riferimento ai futuri rapporti con -l'allora inesistente- Unione europea. Nello specifico, essa avrebbe fornito una prima, importante base di strumenti giuridici idonei all'interazione all'interno di un contesto in cui per lungo tempo lo Stato italiano aveva goduto di un limitato peso specifico.

⁹⁰ G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2018, (disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>) individua un ulteriore elemento positivo nella nell'esplicitazione di

Le luci giungono sicuramente dalla stabilizzazione dell'assetto organizzativo della Presidenza, dalla valorizzazione della funzione di coordinamento, dall'introduzione della flessibilità organizzativa (con uffici e dipartimenti a geometria variabile, personale di staff fiduciario, spoil system per i responsabili di uffici e dipartimenti), dalla possibilità di ricorrere a professionalità esterne per una più efficace elaborazione delle policy, dalla disciplina dei poteri normativi del Governo (regolamenti ministeriali e delegificazione). La novità più significativa potrebbe essere individuata proprio nell'aver posto in risalto (al capo terzo) la relazione che lega la delegificazione (e, più in generale, l'attività regolamentare) alla modernizzazione dei ministeri, ai fini del potenziamento delle loro capacità di perseguire la missione istituzionale⁹¹.

Le ombre riguardano in primis la mancata composizione del rapporto tra i tre principi previsti dalla Costituzione. In particolare, il principio monocratico fu rafforzato solo formalmente dai poteri di promozione, sospensione e direttiva del Presidente, che rimaneva un *primus inter pares* la cui autorità continuava a dipendere non dalla legge, ma dalla sua forza politica personale e dalla coesione della coalizione; il principio collegiale rimase debole, giacché l'attribuzione al Consiglio dei Ministri del potere di determinazione della politica generale non fu sufficiente a renderlo un qualcosa di più di un'arena di mediazione e ratifica, ossia una sede decisionale e di elaborazione collettiva dell'indirizzo politico forte.

Il mancato contenimento del principio di autonomia ministeriale, poi, rappresenta il fallimento più evidente della legge, che non solo non fu in grado di contenere la rilevanza

alcuni aspetti relativi all'identificazione delle fonti governative e al loro iter di formazione. Più in generale, la dottrina si è ampiamente soffermata sui caratteri positivi e negativi della legge, in merito a cui pertanto si rimanda, tra gli altri, a Stefano Battini, *La legge n. 400 del 1988 e il processo di riforma del Governo*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1989, 401 ss.; ANDREA MANZELLA, *La Presidenza del Consiglio a trent'anni dalla legge n. 400/1988*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2018, 2 ss.; I. CIOLLI, op. cit., p. *passim* ss.; M. LUCIANI - V. LIPPOLIS, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, op. cit., *passim*.

⁹¹ Specifica C. D'ORTA, *La riforma della Presidenza del consiglio*, in Giornale di diritto amministrativo, 2000, p. 8, che «l'avvio del processo di delegificazione dell'organizzazione ministeriale risale all'art. 6 dell'originaria versione del d.lgs. n. 29/1993 sulla cosiddetta "privatizzazione" del pubblico impiego, parzialmente riformulato dal d.lgs. n. 546/1993. Dal 1997 la norma di riferimento è divenuta, invece, il c. 4-bis dell'art. 17, l. n. 400/1988, introdotto dalla legge n. 59 di quell'anno, che ha stabilito le fonti (regolamenti o decreti ministeriali) competenti a disciplinare gli uffici di livello dirigenziale. Nel 1997-98, poi, i d.lgs. n. 396/97 e 80 e 387/1998 hanno "privatizzato" la micro-organizzazione, ossia hanno attribuito natura di diritto privato agli atti di organizzazione interna degli uffici dirigenziali adottati dai dirigenti ed hanno ammesso l'intervento della contrattazione collettiva sulle tematiche micro-organizzative e di organizzazione del lavoro. Da ultimo è intervenuto l'art. 4, d.lgs. n. 300/1999 (riforma dei ministeri) che, per altro, non ha alterato l'assetto preesistente delle fonti. In definitiva, il nuovo assetto lascia alla legge soltanto la fissazione di regole e principi generali sull'organizzazione statale, rimettendo tutto il resto a fonti ed atti subordinati, ora di diritto pubblico (regolamenti, provvedimenti amministrativi), ora di diritto privato (contratti collettivi, atti privatistici unilaterali dei dirigenti)».

individuale dei dicasteri tramite un centro forte di indirizzo, ma che, tramite le due norme analizzate, fece della Presidenza una sorta di ministero aggiunto in concorrenza con gli altri.

Al contempo, la legge non è riuscita a risolvere il dilemma della Presidenza tra modello di *little cabinet* e modello ministeriale alla francese. Anzi, lo ha in un certo senso istituzionalizzato, creando un doppio binario: da un lato, un Segretariato generale snello e flessibile, ideale per funzioni di staff e di supporto politico; dall'altro, una costellazione di dipartimenti eterogenei responsabili dell'amministrazione attiva.

In definitiva, la legge n. 400/1988, di indubbio valore in termini di attuazione della Costituzione, non è riuscita in maniera soddisfacente nell'ambizioso tentativo di razionalizzazione e modernizzazione dell'istituzione Governo.

1.8. Il d.lgs. n. 303/1999 e la nascita del "modello a geometria variabile".

Gli anni Novanta hanno rappresentato una fase cruciale per la trasformazione dell'assetto organizzativo e funzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, più in generale, dell'intero esecutivo italiano. Dopo la legge n. 400 del 1988, il decennio successivo si aprì all'insegna di una crescente esigenza di riforma.

Tra il 1992 e il 1994, a seguito della crisi del sistema politico, acuita da Tangentopoli, il Governo conobbe un netto rafforzamento, conquistando una posizione centrale nell'assetto istituzionale; processo, questo, che si consolidò con l'avvio della cosiddetta Seconda Repubblica, dopo le elezioni del 1994. Le ragioni principali vanno individuate nella dissoluzione dei partiti di massa del Novecento, sostituiti da nuove formazioni politiche costruite intorno alla figura di un leader, nell'introduzione del sistema elettorale di tipo prevalentemente maggioritario, che legava più direttamente Governo e Presidente del Consiglio all'investitura popolare e nei vincoli derivanti dall'integrazione europea.

Il baricentro delle decisioni smise allora di risiedere nelle segreterie dei partiti, ormai indebolite e mutate nella loro natura, spostandosi all'interno della stessa istituzione governativa, accanto ai leader delle forze di maggioranza e ai loro rappresentanti più influenti.

In tale contesto, la figura che subì la trasformazione più marcata rispetto alla Prima Repubblica fu il Presidente del Consiglio: da semplice mediatore tra i partiti della coalizione, egli diventava il vero leader politico, chiamato a guidare la coalizione verso la vittoria

elettorale e a rappresentarne l'unità. Il rapporto diretto con l'elettorato, basato sul carisma personale, diventava una componente decisiva del successo politico.

La Presidenza si trovò al centro di un processo di ridefinizione, che mirava sia a istituzionalizzare questo rafforzamento del Presidente come vertice sia a liberare la struttura da compiti spuri di amministrazione attiva che si erano accumulati negli anni Ottanta. L'obiettivo dichiarato era duplice: modernizzare lo Stato in senso manageriale, avvicinandolo ai modelli del *New Public Management* diffusi in ambito internazionale, e al tempo stesso rendere più chiara la collocazione istituzionale della Presidenza del Consiglio, restituendole il ruolo di vertice politico e di centro di coordinamento strategico.

Un primo passo significativo fu compiuto con il Governo Ciampi nel 1993. In un contesto segnato dalla caduta del sistema dei partiti tradizionali e dalla necessità di garantire stabilità e credibilità internazionale, il Governo tecnico adottò un regolamento interno volto a razionalizzare i lavori del Consiglio dei Ministri. Si introdussero procedure innovative, come le riunioni preparatorie del pre-Consiglio, che permisero di migliorare il coordinamento tra i ministeri e di ridurre le frizioni in sede collegiale. Parallelamente, furono riorganizzati il Segretariato generale e alcuni uffici di diretta collaborazione, rafforzando la capacità della Presidenza di svolgere funzioni di direzione e sintesi. Si trattava di interventi ancora circoscritti, ma che segnalavano la volontà di trasformare Palazzo Chigi da semplice sede di mediazione politica in un luogo di elaborazione e coordinamento strategico.

La spinta propulsiva per una riforma organica trovò il suo strumento abilitante nella legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Bassanini uno)⁹². Questo provvedimento, concepito come perno di una più ampia strategia di modernizzazione della pubblica amministrazione e di federalismo amministrativo, conteneva all'art. 11 una delega al Governo articolata in due direttrici fondamentali e tra loro complementari, ossia la riforma dell'organizzazione del Governo e la riforma dell'ordinamento della Presidenza. Tale seconda delega (lett. a) era esplicitamente finalizzata a potenziare le autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 95 Cost., eliminando allo stesso tempo le competenze operative e gestionali non direttamente riconducibili a tali funzioni supreme⁹³.

La riforma si proponeva, dunque, di operare una radicale concentrazione funzionale su quelle che la Relazione illustrativa definiva come le "funzioni proprie" del Premier,

⁹² Cfr. 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*, Bologna, op. cit., p. 35.

⁹³ Art. 12, comma 1, lett. a) e b), L. 15 marzo 1997, n. 59.

restituendo alla Presidenza la sua fisionomia di centro nevralgico della direzione politica dell'Esecutivo e di garante dell'unità dell'indirizzo⁹⁴.

L'attuazione di questo disegno fu affidata a due distinti decreti legislativi, emanati il 30 luglio 1999: il d.lgs. n. 300, recante la "*Riforma dell'organizzazione del Governo*", e il d.lgs. n. 303, concernente il "*Riordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*"⁹⁵.

Il rapporto del decreto n. 303/1999 con la legge n. 400/1988 è dialettico e complesso. Formalmente, l'art. 12 del decreto sancisce il principio della continuità, stabilendo che «*restano ferme, se non modificate o abrogate dal presente decreto, le disposizioni della legge 23 agosto 1988, n. 400*». Tuttavia, nella sostanza, la riforma del 1999 opera una profonda «*rilettura in senso funzionalista*» della precedente disciplina⁹⁶. Se la legge n. 400/1988 ha un approccio definitorio e puntuale, elencando minuziosamente le attribuzioni del Presidente (art. 5) e i compiti del Segretariato generale (art. 19) in una logica di competenze amministrative distinte, il d.lgs. n. 303/1999 rovescia completamente la prospettiva.

Infatti, il suo obiettivo non è sostituire un elenco con un altro, ma superare la logica del "catalogo" di competenze per definire una missione unitaria della Presidenza, finalizzata esclusivamente a supportare le funzioni costituzionali del Premier. In questa ottica, le disposizioni della legge n. 400/1988 devono essere interpretate non come previsioni tipiche e tassative, ma come manifestazioni particolari di funzioni più ampie e flessibili di indirizzo e coordinamento.

L'art. 2 del decreto incarna questa nuova filosofia, delineando un catalogo funzionale delle macroaree di indirizzo politico. Esso non si limita a integrare precedenti elenchi, ma descrive organicamente l'ambito delle funzioni presidenziali riconducibili all'art. 95 Cost.: dalla

⁹⁴ Per un'analisi della Relazione illustrativa dello schema di d.lgs., trasmessa alla Camera dei Deputati dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento in data 9 giugno 1999, cfr. O. ROSELLI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in U. DE SIERVO (a cura di) Osservatorio sulle fonti, 1999, p. 46. Afferma l'Autore che «la Relazione illustrativa fa espresso riferimento ai cambiamenti intervenuti sia "nel sistema politico, con le profonde modificazioni del sistema elettorale e del ruolo dei partiti e delle coalizioni, sia per quanto riguarda più strettamente il sistema di governo, in ragione del processo di integrazione europea e del processo di decentramento di funzioni e compiti al sistema delle autonomie locali». «La riforma della Presidenza del Consiglio non è, dunque, la riforma di un apparato, bensì una parte essenziale della modernizzazione del sistema di governo nel suo complesso...»

⁹⁵ N. LUPO, *Il governo italiano settanta anni dopo*, op. cit., p. 12.

⁹⁶ 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...*, op. cit., p. 101 e ss.; a tal proposito cfr. anche S. MERLINI, *I partiti, il Parlamento e il governo nel cosiddetto "modello bipolare"*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino 2011, p. 17.

direzione dei rapporti con il Consiglio dei Ministri e con gli organi costituzionali, al coordinamento dell'attività normativa e amministrativa del Governo, alla progettazione delle politiche generali e delle decisioni di indirizzo politico. In questo nuovo assetto, la struttura organizzativa della Presidenza (il Segretariato generale) non è più il perimetro di competenze amministrative definite per legge, ma diventa esclusivamente lo strumento flessibile volto a supportare dette funzioni di alto indirizzo. La missione della Presidenza viene così ridefinita in senso strettamente strumentale e sussidiario all'esercizio della leadership politica del suo vertice.

Per garantire l'efficacia di questo nuovo modello di Presidenza-staff, il decreto conferisce all'apparato un'autonomia organizzativa, regolamentare, contabile e di bilancio senza precedenti, esplicitamente paragonata nella Relazione illustrativa a quella degli organi costituzionali⁹⁷. Gli artt. 7 e 8 attribuiscono al Presidente del Consiglio il potere di adottare autonomamente, senza necessità di deliberazione del Consiglio, i decreti di organizzazione degli uffici e di disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile. L'obiettivo è dotare Palazzo Chigi della flessibilità, della rapidità decisionale e dell'indipendenza gestionale necessarie per svolgere efficacemente il suo rinnovato ruolo di cabina di regia.

Tuttavia, l'intervento più radicale ed emblematico della discontinuità con il passato avrebbe dovuto essere l'operazione di snellimento istituzionale condotta dall'art. 10⁹⁸. Coerentemente

⁹⁷ L'innovatività del decreto n. 303/1999 fu da subito segnalata e positivamente accolta dalla dottrina; in tal senso, cfr. D'ORTA, *La riforma della Presidenza del consiglio*, op. cit., p. 15 ss., che ad esso ricollegò un verosimile spostamento della Presidenza del Consiglio dal modello ministeriale a quello delle amministrazioni degli organi costituzionali (come Segretariato della Presidenza della Repubblica, Camere e Corte costituzionale), cioè strutture di staff e auto-amministrazione autonome e non orientate a funzioni di linea verso l'esterno. Ciò in ragione di cinque aspetti: 1) la dismissione di molte funzioni gestionali impropriamente accumulate, con maggior focus su staff e auto-amministrazione (anche in vista della riforma dei ministeri); 2) ampia autonomia organizzativa, contabile e di bilancio; 3) non sottoposizione degli atti della Presidenza ai controlli esterni tipici (Consiglio di Stato, Corte dei conti, Ragioneria), essendo previsti controlli interni; 4) evoluzione del personale verso un comparto contrattuale speciale; 5) un dibattito sulle riforme di governo volto al rafforzamento del ruolo del Capo del governo, con plausibile assimilazione al modello di amministrazione di organo costituzionale.

⁹⁸ Il capo II del d.lgs. 300/1999, rubricato come norme di prima applicazione, transitorie e finali, fa da cornice all'attuazione della riforma organizzativa del Governo e, in questo quadro, l'art. 10 del d.lgs. 303/1999 traduce la delega della l. 59/1997, imponendo di riallineare la Presidenza del Consiglio al modello del capo I: vanno espunte o riallocate le funzioni operative e gestionali non riconducibili alle funzioni proprie del Presidente (impulso, indirizzo, coordinamento), con trasferimento contestuale delle strutture e delle risorse. L'individuazione di ciò che si sposta avviene talora per aree funzionali, talora per strutture (uffici o dipartimenti), talora in modo misto; in ogni caso, la logica è quella di snellire la PCM e rafforzarne il profilo di guida, ricomponendo i compiti gestionali presso i ministeri di settore o presso nuove agenzie. In base al termine di decorrenza, i trasferimenti possono essere classificati in quattro sottogruppi, a cui corrispondono differenti meccanismi applicativi. Una prima famiglia di trasferimenti è a decorrenza

con il criterio di delega, invero, il decreto dispone il trasferimento massiccio di funzioni, strutture, personale e risorse dalla Presidenza del Consiglio ai ministeri competenti o ad agenzie. Quindi, tra le altre cose, stabilisce lo spostamento delle competenze in materia di turismo al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e quelle relative agli italiani nel mondo agli Affari esteri; quello del dipartimento per le aree urbane e le competenze per Reggio Calabria e il risanamento della Torre di Pisa al Ministero dei lavori pubblici e del Dipartimento degli affari sociali al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali; il passaggio dei Commissariati del Governo presso le Regioni al Ministero dell'Interno e quello dei Servizi Tecnici Nazionali (geologico, idrografico, sismico) a nuove agenzie (ambiente, protezione civile).

Tuttavia, questo chiaro disegno è naufragato quasi immediatamente di fronte alle resistenze della politica e alla prassi governativa⁹⁹. In primo luogo, nonostante la presenza di dicasteri

immediata, già alla pubblicazione del d.lgs. 303/1999, soprattutto per le funzioni che, nella prassi politica, erano state anticipate mediante deleghe a ministri con portafoglio, con il conseguente trasferimento di strutture e risorse (ad esempio turismo, italiani nel mondo, aree urbane, con la nota eccezione di Roma Capitale). Una seconda famiglia dipende da un D.P.C.M. che individua le risorse da muovere: si tratta della decorrenza "tecnica", in cui il passaggio si perfeziona quando vengono puntualmente quantificati mezzi finanziari, materiali e personale (come per le attività di segreteria del Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie o per il diritto d'autore e la promozione culturale). Una terza tipologia coincide con l'inizio della legislatura successiva a quella di entrata in vigore del decreto, in coordinamento con l'istituzione dei nuovi ministeri prevista dal d.lgs. 300/1999, così che sia il primo governo della nuova legislatura a registrare l'esercizio delle funzioni riallocate (tra cui gli uffici dei commissari di governo al Ministero dell'interno, gli affari sociali al nuovo Ministero lavoro-salute-politiche sociali, l'Ufficio Roma Capitale e grandi eventi all'allora futuro Ministero delle infrastrutture e dei trasporti). Infine, un quarto momento di decorrenza è condizionato alla costituzione degli enti destinatari: lo spostamento matura solo con l'adozione degli statuti e l'insediamento degli organi delle agenzie, come per l'Agenzia di protezione civile che assorbe anche il Servizio sismico, per l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici che acquisisce Servizio geologico e idrografico-mareografico, e per l'Agenzia per il servizio civile che subentra all'Ufficio nazionale.

In sintesi, il combinato disposto tra capo II del d.lgs. 300/1999 e art. 10 del d.lgs. 303/1999 non è un semplice regime transitorio, ma la leva che realizza la "vera" riforma della Presidenza: seleziona cosa resta in PCM perché intrinsecamente connesso alle funzioni del Presidente, e cosa viene trasferito fuori, scandendo tempi e strumenti dell'attuazione mediante decorrenza immediata, perfezionamento via D.P.C.M., aggancio all'avvio della legislatura o condizione sospensiva legata alla nascita dei nuovi enti.

⁹⁹ S. MERLINI, *I partiti, il Parlamento e il governo nel cosiddetto "modello bipolare"*, op. cit., p. 17 ss. Il mancato trasferimento delle funzioni ha successivamente smentito i giudizi positivi ragionevolmente formulati al momento dell'entrata in vigore del decreto da numerosi Autori, tra i quali si segnala O. ROSELLI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, op. cit., p. 49, secondo il quale «il d.lgs. n. 303/1999 dovrebbe assumere caratteri nuovi e più incisivi. Questo per due ragioni: in primo luogo perché mentre la riforma del 1988 è accompagnata poi da una successiva e contraddittoria espansione delle funzioni di amministrazione attiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quella del 1999 si accompagna al trasferimento di consistenti "aree funzionali ... non riconducibili alle autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente", operando, così, un "riordino dei compiti operativi e gestionali" che va nella direzione del potenziamento delle funzioni direttive (si v. l'art. 10, c. 1°); in secondo luogo,

competenti per materia, non fu affatto contemplato il trasferimento di funzioni amministrative chiave quali politiche per la famiglia, pari opportunità, editoria, servizio civile, sport e antidroga. In secondo luogo, molti dei trasferimenti "a decorrenza differita" non furono mai effettivamente realizzati. L'esempio più emblematico, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, è quello delle politiche per la Protezione Civile: dal decreto sarebbe dovuto scaturirne il passaggio a un'Agenzia che non fu mai istituita; perciò, il Dipartimento competente rimase saldamente radicato all'interno della Presidenza, divenendo, anzi, un centro di spesa e di visibilità politica di primaria importanza¹⁰⁰.

In aggiunta, si assistette a un fenomeno inverso alla *ratio* di snellimento, ossia la creazione all'interno di Palazzo Chigi di nuove funzioni gestionali, attraverso l'istituzione di Dipartimenti o Strutture di missione. Queste divennero il grimaldello per un progressivo reinsediamento di funzioni gestionali, svuotando la riforma dei ministeri e riconducendo la Presidenza a un "super-ministero" operativo, in piena contraddizione con il suo dichiarato ruolo di indirizzo.

Nonostante la chiarezza del disegno, la dottrina più avveduta colse da subito il carattere instabile di una riforma così ambiziosa ma attuata a Costituzione invariata. Utilizzando l'efficace metafora ideata da Oliviero Roselli, il D.lgs. n. 303/1999 può essere considerato alla stregua di uno sfogo laterale per un magma – cioè la necessità di un premierato forte – che non riusciva a emergere a livello costituzionale, in ragione delle debolezze del sistema politico-istituzionale¹⁰¹.

Inoltre, il conferimento di un'autonomia simile a quella tipica degli organi costituzionali, sollevava interrogativi teorici non banali. Se una parte della dottrina accolse con favore l'assimilazione, l'orientamento prevalente mise criticamente in luce le profonde aporie di tale operazione, evidenziando come l'autonomia degli organi costituzionali sia funzionale a

perché le competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri vengono ora rese più autonome rispetto alle funzioni dello stesso Consiglio dei Ministri. Nella nostra forma di governo, infatti, sino ad ora, l'organo, da un punto di vista politico-istituzionale prevalente è stato il Consiglio dei Ministri». In senso critico, cfr. G. RIZZONI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri, un ministero sui generis*, in L. D'ORTA-F. CARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 367, secondo il quale il decreto si è limitato a scattare una panoramica della situazione esistente senza razionalizzare le funzioni spurie.

¹⁰⁰ M. COTTA - F. MARANGONI, *Il governo*, Bologna 2015, p. 180; E. CASTORINA, *Direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri nel sistema della protezione civile*, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁰¹ O. ROSELLI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, op. cit., p. 45, il quale reputa lo strumento legislativo ordinario necessario ma insufficiente e, *a fortiori*, ritiene opportuno procedere in via costituzionale anche per modificare la forma di governo.

garantire la loro indipendenza e il loro posizionamento esterno e sovraordinato rispetto al Governo, del quale sono contropoteri: attribuire un analogo regime a un organo interno al Governo stesso significava stravolgerne la logica originaria e confondere piani costituzionali distinti¹⁰².

In conclusione, utilizzando un concetto che contiene in sé le ambizioni e le contraddizioni insite nella riforma, il D.lgs. n. 303/1999 ha dato vita a un «modello a geometria variabile»¹⁰³. Da un lato, esso descrive la flessibilità organizzativa e funzionale che il decreto intende conferire alla Presidenza, rendendone l'assetto modulabile e plasmabile in funzione delle priorità politiche del premier di turno, andando a valorizzare le funzioni di indirizzo e coordinamento come suo *core business*. Dall'altro lato, e in senso meno virtuoso, la "geometria variabile" diviene la metafora dell'ambiguità e della cedevolezza rispetto alle contrastanti pressioni politiche.

Il modello non prevede un vincolo stringente alla riconduzione delle funzioni alle sole competenze di indirizzo; al contrario, la stessa flessibilità degli strumenti offerti li rende facilmente piegabili a finalità opposte, permettendo la ricostituzione di funzioni operative. Il suo lascito più significativo non è l'alleggerimento gestionale (vanificato dalla mancata attuazione dell'art. 10), ma il potenziamento degli strumenti giuridici a disposizione del Presidente, spesso utilizzati non per perseguire la "missione" originaria di puro indirizzo, bensì per gestire direttamente la ricostituita ipertrofia amministrativa.

La riforma, quindi, non ha risolto il dilemma storico della Presidenza del Consiglio, ma, anzi, lo ha istituzionalizzato in una forma nuova e più sottile, acuendo la contraddizione tra

¹⁰² Per una ricostruzione della posizione assunta in proposito dalla dottrina, cfr. M.C. GRISOLIA, *La riforma della Presidenza del Consiglio. Alcune osservazioni sul potere di organizzazione interna*, in Osservatorio sulle fonti, n. 4/2000, p. 114. Cfr. altresì C. D'ORTA, *La riforma della Presidenza del consiglio*, op. cit., p. 10.

¹⁰³ A. PAJNO, *Governo e amministrazione*, op. cit., p. 27. Vale inoltre la pena riportare le parole di R. CHIEPPA in *La Presidenza del Consiglio dei ministri tra attuazione dell'indirizzo politico e funzioni di coordinamento*, op. cit., p. 298: «E allora qua si oscilla tra questa maggiore e minore flessibilità riconosciuta alla Presidenza per autodeterminare il proprio ordinamento e soprattutto tra il maggiore o minor numero di competenze che vengono via via attribuite alla Presidenza. Il numero di dipartimenti, di strutture di vario tipo (ai dipartimenti, agli uffici, che sono uffici permanenti, si affiancano le strutture di missione che sono temporanee) è variato nel corso del tempo; è variato l'organigramma attuale della Presidenza: a una serie di dipartimenti ed uffici che sono all'interno del segretariato generale se ne sono aggiunti molti altri che sono sotto autorità politiche, sapendo che tutto questo è tutta una costruzione a geometria variabile che cambia con ogni nuovo governo. Cambia cioè l'istituzione di Ministri senza portafoglio che ovviamente non è delimitata, come sapete, dal legislatore e quindi anche quali degli uffici e dipartimenti della Presidenza restano sotto il Segretariato o sono sottoposti a un'autorità politica cambia ad ogni cambio di governo».

il formale modello di Presidenza-staff e la materiale realtà di una Presidenza-*line*, la cui deriva ministeriale esce dal decreto non ridimensionata, ma paradossalmente rafforzata e dotata di strumenti più potenti e flessibili per esprimersi.

Ciò detto, si ritiene opportuno svolgere una considerazione valevole sia per il decreto n. 303/1999 sia per la legge n. 400/1988: individuare le cause del ripetuto fallimento dei progetti di razionalizzazione dell'ordinamento illustrati implica necessariamente analizzare il contesto storico-politico in cui essi hanno avuto luogo. Invero, in entrambi i casi, sarebbe stato erroneo reputare una "mera" legge ordinaria idonea a modificare *ex abrupto* rapporti di forza consolidati da decenni e aprire prospettive istituzionali radicalmente nuove, senza scontrarsi con la doppia dimensione che segna l'istituzione Governo: da un lato il sistema politico, con i suoi equilibri interni mutevoli e le sue dinamiche di partito; dall'altro il sistema amministrativo, che ne costituisce il braccio operativo. La politica nazionale, pur trovando nella Costituzione il quadro di riferimento e il limite giuridico entro cui iscriversi, è il risultato di scelte discrezionali compiute dagli attori politici, le quali possono talvolta dispiegarsi anche al di fuori degli schemi costituzionali, senza per questo porsi in contrasto con la Carta, ma piuttosto dando vita a una Costituzione materiale in continua trasformazione¹⁰⁴.

Ebbene, similmente a quanto accaduto nei decenni oggetto del paragrafo precedente, anche nel corso della Seconda Repubblica – segnata dall'istituzionalizzazione delle coalizioni preelettorali e da una crescente centralità dei leader di partito – il rafforzamento del principio monocratico si è manifestato quasi esclusivamente sul piano elettorale, senza tradursi in un effettivo incremento della capacità del Presidente del Consiglio di orientare e dirigere l'azione dei ministri. Tale capacità è rimasta spesso condizionata in modo decisivo dalla composizione e dalle dinamiche interne delle coalizioni di maggioranza, le quali hanno finito per delimitare i margini di manovra del premier.

Si è dunque assistito a un'evoluzione che, più che a un vero superamento della logica coalizionale, ha condotto semplicemente alla trasformazione dei governi di coalizione in coalizioni di governo, nelle quali l'indirizzo politico continuava a dipendere da un costante e talvolta estenuante processo di mediazione tra il Presidente del Consiglio, il suo Gabinetto e i partiti che sostenevano l'Esecutivo¹⁰⁵.

¹⁰⁴ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1991, p. 524, esorta a non attribuire alla legge n. 400 del 1988 proprietà taumaturgiche rispetto alla crisi di funzionamento del sistema di governo.

¹⁰⁵ S. TROILO, *La struttura del governo*, op. cit., p. 8.

1.9. Gli ultimi venticinque anni tra crisi e occasioni sprecate.

L'evoluzione della Presidenza del Consiglio nell'ultimo ventennio è il riflesso di una tensione mai risolta tra l'aspirazione a un esecutivo stabile e coeso e la persistente frammentazione del panorama politico. In assenza di una riforma organica della forma di governo, questa tensione è stata gestita non attraverso un rafforzamento istituzionale del premierato, bensì mediante un progressivo e inarrestabile accentramento di funzioni amministrative in capo a Palazzo Chigi¹⁰⁶. Il risultato è stata la trasformazione della Presidenza da *cabinet* di supporto in un'amministrazione attiva ipertrofica e ibrida, il cui sviluppo è stato scandito dall'alternanza dei governi, dalle crisi globali e da un sempre più pressante vincolo europeo.

Il passaggio alla cosiddetta "Seconda Repubblica" e l'introduzione di sistemi elettorali a tendenza maggioritaria (dal Mattarellum del 1993 al Porcellum del 2005)¹⁰⁷ avevano alimentato l'attesa di un rafforzamento stabile della figura del Presidente del Consiglio. In realtà, la forza derivante da una legittimazione popolare indiretta e da maggioranze parlamentari coese non si tradusse in un automatico potenziamento *istituzionale*, ma innescò piuttosto un processo di personalizzazione del potere¹⁰⁸, la cui tenuta rimase legata alla contingenza politica.

In questo quadro, i Governi di Massimo D'Alema e Giuliano Amato tentarono, tra fine anni '90 e inizio 2000, di coniugare l'esigenza di un'azione coesa con il potenziamento delle strutture di supporto. In particolare, il Governo Amato investì sul Dipartimento per gli Affari Economici e il DAGL (visti non come meri uffici di staff ma come centri di elaborazione di

¹⁰⁶ G. PITRUZZELLA, *Costituzione e Governo*, op. cit., p. 277. Per un inquadramento delle riforme della p.a. statale nel corso di tale periodo, cfr. L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 170 ss. L'Autrice pone l'accento sul fatto che i profondi mutamenti verificatisi negli ultimi venticinque anni hanno reso l'assetto organizzativo dell'amministrazione statale sempre più complesso. Ciò in quanto le trasformazioni intervenute non rispondono a un disegno riformatore organico, ma derivano da interventi ispirati a logiche eterogenee e spesso contrastanti, che hanno prodotto risultati anche contraddittori. Tale evoluzione va dunque interpretata alla luce delle tensioni generate dai diversi soggetti coinvolti nel processo decisionale e amministrativo — la classe politica, l'alta burocrazia, i capi di gabinetto e degli uffici legislativi, le organizzazioni sindacali, la società civile e le rappresentanze del mondo imprenditoriale — i cui interessi, lungi dal formare blocchi stabili, si ricompongono di volta in volta in configurazioni variabili a seconda delle singole questioni oggetto di riforma.

¹⁰⁷ Leggi "Mattarellum": Legge 4 agosto 1993, n. 276 al Senato e n. 277 alla Camera (sistemi a prevalenza maggioritaria). Legge "Porcellum": Legge 21 dicembre 2005, n. 270 (sistema proporzionale con premio di maggioranza e liste bloccate).

¹⁰⁸ M. CALISE, *La democrazia del leader*, Bari, Laterza, 2016, p. 45.

politiche pubbliche), arruolando giovani dirigenti con compiti di studio e ricerca¹⁰⁹. Fu un tentativo, seppur temporaneo, di dotare la Presidenza di un'anima amministrativa forte al servizio di un indirizzo politico chiaro.

Tuttavia, con l'avvento del secondo governo Berlusconi (2001–2005), il modello subì una torsione in senso marcatamente personalistico. Sfruttando le potenzialità del d.lgs. n. 303/1999, Berlusconi operò una riorganizzazione di Palazzo Chigi (DPCM 23 luglio 2002) tesa a potenziare la comunicazione, snellire le strutture gestionali e moltiplicare il ricorso a consulenti esterni¹¹⁰. La Presidenza divenne il centro di una rete di influenza politica e mediatica, ma all'accentramento decisionale non corrispose un altrettanto efficace potenziamento delle capacità tecniche di coordinamento. Anzi, la scelta di ripristinare ministeri soppressi dalla Riforma Bassanini e di attribuire competenze ministeriali alla Presidenza (come col d.l. 181/2006 su turismo e politiche giovanili) sancì il fallimento del disegno razionalizzatore e l'affermazione di una logica di accentramento funzionale per espansione, non per coordinamento¹¹¹.

A questo processo di rafforzamento “interno” si affiancò, in modo ancor più strutturale, un rafforzamento “esterno” o di riflesso, determinato dal moltiplicarsi degli impegni del Presidente del Consiglio in sede europea e internazionale. Il processo di integrazione europea, avviato già negli anni '50, ha progressivamente trasformato il Presidente del Consiglio in un attore chiave di un sistema di governo “a due capitali”¹¹². La partecipazione al Consiglio Europeo – divenuto ormai l'epicentro della definizione delle politiche economiche e strategiche dell'Unione – ha conferito al premier un ruolo e una visibilità internazionali senza precedenti, creando un canale di legittimazione e di potere che scorre parallelo a quello nazionale.

Tuttavia, come emerso in dottrina, questo potenziamento ha creato una contraddizione fondamentale: il Presidente, potente a Bruxelles, spesso fatica a farsi valere a Roma.¹¹³ Mentre in sede europea egli agisce come rappresentante unico dell'intero esecutivo, negoziando direttamente e assumendo impegni che vincolano poi l'azione dei singoli ministeri, al suo

¹⁰⁹ A. CRISCITIELLO, *La macchina dell'esecutivo e la sua difficile evoluzione*, in F. MUSELLA, *Il governo in Italia: profili costituzionali e dinamiche politiche*, il Mulino, Bologna op. cit., p. 135.

¹¹⁰ Ivi, p. 142.

¹¹¹ Decreto-legge 17 maggio 2006, n. 181, art. 1.

¹¹² N. LUPO, *Il governo italiano settanta anni dopo*, op. cit., p. 15.

¹¹³ S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Laterza, 2012, p. 89.

rientro nel contesto domestico si scontra con le resistenze dei dicasteri, gelosi delle loro prerogative e dei loro ambiti di competenza.

Questo divario tra la forza negoziale internazionale e la debolezza coordinativa interna del premier rappresenta una delle lacerazioni più profonde del sistema, evidenziando come il rafforzamento esterno non sia stato affiancato da un parallelo potenziamento degli strumenti costituzionali e amministrativi di direzione e coordinamento interni.

L'esperienza del secondo governo Prodi (2006–2008) tentò di invertire la rotta con un approccio più tecnico, ma la sua azione fu frenata dall'eterogeneità della coalizione. Più che a un vero trasferimento di competenze, si assistette a un tentativo di ricondurre più saldamente a Palazzo Chigi il coordinamento della politica economica, valorizzando il ruolo del Dipartimento di Programmazione Economica – struttura di segretariato del CIPE presso la Presidenza – e la funzione di indirizzo del Presidente del Consiglio. Fu un esperimento breve ma emblematico della tensione costante tra il modello del ministero forte dell'Economia e l'aspirazione della Presidenza a divenire la vera “cabina di regia” della politica nazionale.

La lunga fase di instabilità politica culminata nella crisi del 2011 e nell'avvento del governo tecnico di Mario Monti segnò una nuova svolta, all'insegna del rigore finanziario e della *spending review*. Questo indirizzo si tradusse in un'opera di razionalizzazione amministrativa senza precedenti per la Presidenza, affidata al D.P.C.M. del 1° ottobre 2012¹¹⁴. Il provvedimento, ispirato a un'idea di efficientamento e contenimento dei costi, intervenne in profondità sull'organizzazione di Palazzo Chigi, attuando una ristrutturazione dell'organigramma volta a razionalizzare le funzioni, accorpate uffici e sopprimere duplicazioni¹¹⁵

Tuttavia, tale operazione produsse un paradossale duplice effetto. Da un lato, l'emergenza finanziaria non fece che accentuare il ruolo del Ministero dell'Economia, vero detentore delle leve tecniche. Dall'altro, la Presidenza, pur centralizzando il comando politico e la rappresentanza europea, vide ridursi il suo spazio di manovra amministrativa interna,

¹¹⁴ Secondo M. C. GRISOLIA, *Il potere di indirizzo e coordinamento*, op. cit., 139, a determinare l'utilizzo incoerente dei poteri di autorganizzazione sarebbero le costanti incertezze relative alla natura effettiva di tali poteri. Non concorda, sul punto CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, op. cit., p. 44, a parere del quale, pur con le sussistenti incertezze, a ingenerare l'instabilità dell'ordinamento della Presidenza è l'episodicità dell'esercizio dei poteri di organizzazione.

¹¹⁵ DPCM 1° ottobre 2012, “Riordino delle strutture di supporto del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri”.

restando priva di quelle strutture di analisi e coordinamento rafforzate che ne avrebbero potuto fare una vera cabina di regia.

In questo contesto di persistente ambiguità, si inserisce il recente tentativo organico di dare finalmente una risposta al “dilemma della Presidenza”: la Legge 7 agosto 2015, n. 124, meglio nota come Riforma Madia.¹¹⁶

Il suo art. 8 rappresentava il cuore di una sistemazione razionale. La delega conferita al Governo aveva un duplice obiettivo: «attuare l’art. 95 Cost.» e «adeguare le disposizioni dell’art. 5 della l. n. 400 del 1988», applicando i principi della legge Bassanini (l. 59/1997). Nei contenuti, la delega era ambiziosa e puntuale, prevedendo di: 1) definire le competenze regolamentari e amministrative funzionali al mantenimento dell’unità dell’indirizzo e alla promozione dell’attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio; 2) delineare le attribuzioni della Presidenza in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche; 3) rafforzare il potere di coordinamento del Presidente assegnandogli la determinazione delle risorse finanziarie destinate agli uffici di diretta collaborazione dei ministri e la gestione del ruolo unico della dirigenza; 4) assicurare l’effettivo esercizio delle attribuzioni della Presidenza nel rispetto della separazione tra indirizzo politico e gestione, con specifico riferimento al rapporto con le agenzie governative.

La filosofia della legge era chiara: si trattava di un intervento a «mano leggera»¹¹⁷, che mirava non a stravolgere gli equilibri, ma a facilitare l’esercizio dei poteri conferiti al Presidente dall’art. 95 Cost., potenziando gli strumenti a sua disposizione per svolgere il ruolo di coordinamento e direzione. Si cercava, in sostanza, di rendere la Presidenza un *enablement office*, ossia un facilitatore dell’azione governativa, snello e potente nel coordinamento ma leggero nella gestione diretta, secondo un’idea di razionalizzazione cooperativa che avrebbe finalmente chiarito il perimetro delle sue funzioni. Anche il Consiglio di Stato, pur rilevando alcune criticità di dettaglio della riforma, ne aveva riconosciuto la coerenza di fondo nel parere n. 83/2016.

¹¹⁶ Per un’analisi approfondita e a più voci della riforma, cfr. AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent’anni dalla legge n. 400 del 1988*, op. cit., passim. Cfr. altresì M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, op. cit., p. 610, ma anche G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2018, p. 17 e G. GUIGLIA, *La legge n. 400 del 1988: profili generali*, op. cit., p. 17.

¹¹⁷ Espressione appartenente a F. BASSANINI, in AA.VV., *La legge 400 a 30 anni dalla sua approvazione*, 2018, p. 41.

Tuttavia, il destino della novella fu negativamente segnato dal fallimento del progetto di revisione costituzionale del 2016. Infatti, dopo la bocciatura referendaria, il Governo lasciò spirare il termine della delega senza assumere iniziative. La scelta politica di non esercitare la delega risultò dunque ancor più grave, perché fece svanire l'occasione di dare alla Presidenza un assetto definitivo, chiaro e funzionale, che la liberasse dalla zavorra delle competenze gestionali per potenziarne finalmente le funzioni di indirizzo, analisi e coordinamento.

Fu proprio in questo vuoto normativo che si radicò e fiorì una prassi sempre più incisiva, che è stata definita «fuga dal regolamento» e, persino, «fuga dal Consiglio di Stato»¹¹⁸: di fronte all'impossibilità di riformare organicamente l'istituzione, il rafforzamento della Presidenza trova sbocco lungo un binario parallelo e informale, attraverso il ricorso sempre più massiccio e disinvolto ai Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) per materie di contenuto normativo.

Tecnicamente atti di alta amministrazione, i DPCM sono stati progressivamente svuotati della loro originaria funzione, trasformandosi in uno strumento duttile, deproceduralizzato, che consente di bypassare le procedure più gravose e di collaborazione previste dalla legge n. 400 del 1988 per i regolamenti governativi. Questo fenomeno ha creato un canale agile per un'inedita funzione normativa *sui generis* del Presidente del Consiglio, alimentando un modello decisionista e personalizzato di esercizio del potere. La scelta dello strumento non è neutra, ma risponde a una precisa opzione politica di verticalizzazione nella produzione normativa secondaria.

L'avvento dei governi Conte (2018–2021) ha rappresentato l'acme di questa tendenza e la prova del fallimento di ogni tentativo di razionalizzazione. La frammentazione parlamentare avrebbe suggerito un modello di Presidenza mediatrice e leggera. Invece, l'esplosione della pandemia di Covid-19 ha determinato una concentrazione di poteri normativi e amministrativi in capo al premier – attraverso un uso massiccio e senza precedenti dei DPCM – che ha trasformato quello «strumento duttile» nel perno unico dell'azione di governo¹¹⁹. Qui il fenomeno ha assunto una doppia dimensione: da un lato, i DPCM «ordinari», già impiegati in sostituzione dei regolamenti; dall'altro, i DPCM emergenziali COVID, con effetti para-legislativi diretti sulla vita dei cittadini.

¹¹⁸ V. DI PORTO, *La carica dei D.P.C.M.*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2016, p. 3 ss. Sul tema, cfr. altresì D. PICCIONE, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Federalismi.it*, n. 3/2017, *passim*.

¹¹⁹ A. MANZELLA, *Il sistema italiano di governo*, Il Mulino, 2019, p. 112.

L'emergenza ha reso palese il cortocircuito istituzionale: una Presidenza dotata di immense responsabilità decisionali, ma priva di quella struttura amministrativa snella, efficiente e professionalizzata che la Riforma Madia mirava a contribuire a costruire, è stata costretta a un iperattivismo normativo per supplire alle sue stesse carenze strutturali, in una spirale di delegificazione e verticalizzazione che ha svuotato ulteriormente il principio di collegialità.

La stagione del governo Draghi (2021–2022) e la gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) hanno segnato un parziale riassetto verso l'indirizzo e il coordinamento. La governance del PNRR ha istituito presso la Presidenza una Cabina di Regia con ampi poteri di indirizzo e coordinamento, supportata da una Segreteria tecnica a Chigi, mentre il Servizio centrale per il PNRR resta incardinato presso la Ragioneria generale dello Stato (MEF)¹²⁰. Ne è derivato un modello di Presidenza “di meta-gestione” — programmazione, monitoraggio, impulso e poteri sostitutivi — che non ha assorbito la gestione finanziaria e l'attuazione materiale, rimaste in capo al MEF e alle amministrazioni titolari. Si è trattato, tuttavia, di una correzione di baricentro più che di una vera inversione di tendenza, non essendosi accompagnata a una dismissione di funzioni gestionali.

L'attuale esecutivo, guidato da Giorgia Meloni, si caratterizza invece per la volontà di portare a compimento la riforma costituzionale del c.d. premierato.¹²¹ Il relativo disegno di legge, che modifica gli artt. 92, 94 e 95 Cost., mira esplicitamente a superare il contrasto tra i tre principi più volte illustrati attraverso una scelta chiara a favore del modello monocratico.

In particolare, l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio (anche se mediata dalle liste) e il rafforzamento dei suoi poteri di nomina e revoca dei ministri e di scioglimento delle Camere, intendono creare un esecutivo stabile e coeso, con un leader legittimato direttamente dagli elettori e dotato di strumenti costituzionali forti per dirigere l'azione di Governo.

In questo disegno, la Presidenza del Consiglio assumerebbe fisiologicamente il ruolo di centro direzionale unico dell'intera architettura governativa. A tal fine, risulta indispensabile

¹²⁰ Decreto-Legge 31 maggio 2021, n. 77, art. 2 (Cabina di regia PNRR).

¹²¹ La riforma del c.d. “premierato” è il disegno di legge costituzionale A.S. n. 935, approvato dal Senato in prima deliberazione nella seduta del 18 giugno 2024 (votazione finale: 109 sì, 77 no, 1 astenuto). Il testo è stato quindi trasmesso alla Camera come A.C. 1921 ed è all'esame della I Commissione (Affari costituzionali) dal 2024, con ciclo di audizioni proseguito nel 2024–2025. Alla data del 10 settembre 2025 la riforma non è in vigore. Per le valutazioni della dottrina in proposito, si veda in particolare AA.VV., *Riforme istituzionali e forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2023, *passim*.

una struttura amministrativa potente, finalmente definita e ordinata, idonea a realizzare un indirizzo politico e un coordinamento della politica generale pervasivi.

Tuttavia, la spinta verso un premierato forte e legittimato dal voto popolare non risulta ad oggi accompagnata da una volontà di snellimento rispetto alle tante competenze spurie che distolgono il focus di Palazzo Chigi dall'esercizio dei poteri costituzionalmente attribuitigli: la persistenza di una struttura amministrativa ibrida, ipertrofica e non razionalizzata, rischia di restare il sintomo di una volontà di accentrimento eccessiva, che depotenzia alla base l'equilibrio istituzionale ricercato. Invero, neppure questo esecutivo si è mosso alla ricerca di una *lean organisation*, avendo proceduto non solo a confermare e riordinare strutture amministrative già incardinate nella Presidenza (famiglia/natalità, pari opportunità, politiche giovanili e sport), ma anche a introdurne di nuove (come il Dipartimento per le politiche del mare nel 2024) e ad affidare ulteriori deleghe¹²².

In conclusione, dal percorso diacronico illustrato è possibile ricavare come, pur nella moltitudine e varietà di vicende storico-politiche e attori avvicendatisi nel panorama istituzionale nel corso degli ultimi 150 anni, la Presidenza del Consiglio abbia stabilmente mantenuto e, anzi, progressivamente potenziato la propria veste di incubatrice di funzioni gestionali, eterogenee e ultronee rispetto ai suoi compiti primari.

Si rende pertanto necessario esaminare il fenomeno dal punto di vista della struttura e delle funzioni attuali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Solo un'analisi di questa natura potrà verificare se, al di là delle apparenti casualità che lo contraddistinguono, la tendenza alla ministerialità celi una logica interna solida o rappresenti il portato di una contraddizione irrisolta tra le aspettative di leadership e le resistenze di un sistema ancora profondamente improntato al governo per ministeri.

L'ipotesi, da verificare nei capitoli seguenti, è che si sia aperta una quinta fase della storia dell'istituzione, segnata da una meta-gestione permanente e da un'ibridazione normativa (DPCM non regolamentari, strutture di missione, cabine di regia), emersa dopo la mancata razionalizzazione "ordinaria" e accelerata da crisi sistemiche e dal vincolo europeo.

¹²² Istituzione del Dipartimento per le Politiche del Mare presso la Presidenza del Consiglio: Modifiche al DPCM 1° ottobre 2012 relative all'istituzione del Dipartimento per le politiche del mare, G.U. 4 settembre 2024 (Serie generale n. 207).

CAPITOLO II

L'organizzazione della Presidenza del Consiglio: un *unicum* amministrativo.

SOMMARIO: 2.1. L'architettura normativa in materia di organizzazione. – 2.2. Il potere di organizzazione interna: fonti, limiti, sindacabilità. – 2.3. Uno sguardo d'insieme alla struttura. – 2.4. Il Segretariato generale: funzioni e raffronti. – 2.5. I Dipartimenti e gli Uffici autonomi *policy-oriented*. – 2.6. Le Strutture di missione: flessibilità e temporaneità. – 2.7. Il personale, tra inefficienze e discontinuità. – 2.8. Il rapporto con i Ministeri. – 2.9. La complicata convivenza con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

2.1. L'architettura normativa in materia di organizzazione.

Il dato da cui prendere le mosse nell'analisi della normativa in materia, in una prospettiva di diritto amministrativo, è la stratificazione multilivello delle fonti che danno forma e limiti all'organizzazione e all'azione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Chi si accinga a osservare tale assetto può immaginarlo come un portico sobrio: poggiando su un basamento costituito dalla disciplina costituzionale ed eurounitaria, due colonne portanti — la l. 400/1988 (tipologia degli atti e uffici di diretta collaborazione) e il d.lgs. 303/1999 (ordinamento interno: Segretariato generale, dipartimenti, uffici) — sorreggono un architrave mobile, il D.P.C.M. 1 ottobre 2012 con le sue modifiche, che traducono nel tempo quelle scelte in riassetti organizzativi concreti. A mettere in sicurezza l'intera struttura concorrono tre travi orizzontali: la legalità procedimentale della l. 7 agosto 1990, n. 241 (istruttoria, motivazione, conferenze e leale collaborazione), la separazione tra indirizzo e gestione del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165-Testo unico sul pubblico impiego e il circuito di trasparenza, performance e controlli (d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, pareri del Consiglio di Stato ove dovuti, Corte dei conti, giudice amministrativo).

Sotto il profilo costituzionale, gli artt. 92–95 Cost. fissano l'ossatura dell'Esecutivo (nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, rapporti di fiducia, responsabilità collegiale del Governo), mentre l'art. 97 Cost. proietta sulla macchina amministrativa i principi di legalità,

buon andamento e imparzialità, che informano anche la tipicità degli atti, la separazione tra indirizzo e gestione e l'assetto dei controlli. Da qui discende un primo elemento cardine: Palazzo Chigi è sì “centro” della direzione politica del Governo (art. 95 Cost.), ma la sua azione amministrativa deve svolgersi entro poteri tipizzati e procedure riconoscibili, senza zone franche.

In questa stessa prospettiva, rileva l'intreccio con la disciplina eurounitaria: la partecipazione del Presidente del Consiglio al Consiglio europeo (art. 15 TUE) ed il principio di leale cooperazione tra Unione e Stati membri (art. 4, par. 3, TUE), letti con il riparto di competenze e sussidiarietà (art. 5 TUE) e con l'assetto istituzionale generale (art. 13 TUE), proiettano sulla Presidenza un obbligo strutturale di traduzione interna degli indirizzi e degli impegni assunti in sede UE. Ciò non le attribuisce nuove competenze “materiali” in senso proprio, ma intensifica compiti di programmazione, monitoraggio e raccordo interministeriale, spiegando l'emersione (e la stabilizzazione) di cabine di regia, direttive e, nei casi previsti, poteri sostitutivi funzionali all'adempimento degli obblighi europei. In altri termini, la logica del “governo a due capitali” incide sull'architettura domestica senza scardinare la distinzione indirizzo/gestione, ma rafforzando la funzione di alta amministrazione della Presidenza¹²³.

La legge 23 agosto 1988, n. 400 è la fonte ordinaria generale sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio e del Governo. Due i profili che qui interessano: (i) la tipologia degli atti del Governo, con particolare attenzione ai regolamenti e agli atti generali; (ii) la cornice organizzativa della Presidenza e degli uffici di diretta collaborazione.

Sul primo versante, è noto che i regolamenti governativi ex art. 17 l. 400/1988 sono, in linea generale, decreti del Presidente della Repubblica (D.P.R.) adottati previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, parere del Consiglio di Stato, comunicazione alle Camere e pubblicazione in G.U. La scelta del D.P.R. — e non del D.P.C.M. — sottolinea il carattere formale e procedimentalizzato della potestà regolamentare secondaria del Governo. Il D.P.C.M. di auto-organizzazione, invece, appartiene alla famiglia degli atti di alta amministrazione, salve quelle ipotesi puntuali in cui la legge gli attribuisca espressamente

¹²³ Per i profili di sorveglianza economica e coordinamento delle politiche di bilancio si rinvia, in particolare, all'art. 121 TFUE e alla normativa attuativa del Semestre europeo. Qui rileva soprattutto il fondamento istituzionale lato TUE (artt. 4, par. 3; 5; 13; 15 TUE), quale cornice che giustifica sul piano interno l'intensificazione dei compiti di programmazione, monitoraggio e raccordo in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

valenza regolamentare. Ne consegue che gran parte dei D.P.C.M. non sono regolamenti in senso proprio (e dunque non richiedono il parere del Consiglio di Stato né la trafila dell'art. 17), ma restano assoggettati ai principi di legalità, tipicità funzionale, motivazione e pubblicità propri dell'azione amministrativa, con le conseguenti ricadute in termini di controlli e giustiziabilità.

Sempre la l. 400/1988 disciplina gli uffici di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio e dei ministri, ponendo il discrimine — caro al d.lgs. 165/2001 — tra indirizzo politico-amministrativo e gestione. Il personale degli uffici di diretta collaborazione svolge compiti di supporto alle funzioni di indirizzo e controllo, mentre la gestione (provvedimenti, contratti, spesa, responsabilità) compete alla dirigenza dei dipartimenti e degli uffici incardinati nella Presidenza del Consiglio o nei ministeri competenti. Sul piano dogmatico, questo è il perno che consente di qualificare molte prassi recenti della Presidenza come alta amministrazione/para-gestione (programmazione, impulso, monitoraggio, poteri sostitutivi, atti generali) senza confonderle con gestione operativa in senso stretto.

Il secondo pilastro è il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, che prevede l'“*ordinamento della Presidenza*” in senso tecnico e conferisce all'istituzione, quale apparato servente del Presidente del Consiglio, un'autonomia organizzativa senza precedenti¹²⁴. In particolare, tale autonomia si traduce nella facoltà del premier di individuare con propri decreti le strutture di cui i ministri senza portafoglio e i sottosegretari da lui delegati si avvalgono; di definire il numero massimo degli uffici in cui si articola ogni dipartimento o servizio autonomo e degli uffici da cui entrambi sono composti; di istituire strutture di missione temporanee.

Il decreto recepisce l'idea — affermatasi alla fine degli anni '90 — di un'istituzione leggera dal punto di vista dell'amministrazione ordinaria, ma attrezzata per il coordinamento trasversale. Istituisce e struttura i dipartimenti e gli uffici di Palazzo Chigi, disciplinando compiutamente il Segretariato generale, definendo le attribuzioni e, soprattutto, rimettendo ai D.P.C.M. organizzativi il riordino e l'adattamento dell'architettura interna. Già qui si osserva un meccanismo che diventerà tipico: la legge/decreto fissa cornici e competenze, il D.P.C.M. opera l'ingegneria organizzativa (macro-organizzazione) aggiornando, fondendo, sdoppiando

¹²⁴ Cfr. LABRIOLA, *Lineamenti*, op. cit., p. 69., il quale definisce la Presidenza del Consiglio «una istituzione amministrativa speciale, servente del presidente del consiglio»; nonché SPAGNA MUSSO, *Valutazioni di ordine generale*, in AA.VV., *Costituzione e struttura del governo. Il problema della Presidenza*, op. cit., p. 479, il quale ravvisa «l'esigenza costituzionale» che la Presidenza «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».

strutture e allocando funzioni. Questo rinvio mobile al D.P.C.M. organizzativo è una delle chiavi per comprendere sia l'elasticità della Presidenza (virtuosa quando orientata al coordinamento), sia i rischi di ipertrofia (quando l'elasticità diventa attrazione di competenze operative)¹²⁵.

Per esigenze di chiarezza, si ritiene opportuno evidenziare la natura del rapporto intercorrente tra i due pilastri descritti: il decreto n. 303/1999 integra, modifica e abroga solo parzialmente il testo della legge 400/198¹²⁶. Esso opera, infatti, come una disciplina speciale e successiva, dedicata all'ordinamento interno della Presidenza, innestandosi nella cornice generale in materia di atti del Governo e uffici di diretta collaborazione dettata dalla legge medesima. La clausola di salvaguardia di cui all'art. 12, co. 1, d.lgs. 303/1999 sancisce espressamente questo rapporto, stabilendo che «*restano ferme, se non modificate o abrogate dal presente decreto, le disposizioni della legge n. 400/1988*».

Ne deriva una ripartizione funzionale dei compiti normativi su due piani distinti ma complementari:

1) Piano generale → la legge 400/1988 presidia la tipologia degli atti governativi (regolamenti, atti amministrativi generali) e la disciplina degli uffici di diretta collaborazione, attuando la riserva di legge generale in materia.

2) Piano specialistico-organizzativo → il d.lgs. 303/1999 costruisce l'architettura interna della Presidenza (Segretariato generale, dipartimenti, uffici) e attribuisce al D.P.C.M. organizzativo il potere di macro-organizzazione. Proprio su questo ultimo punto si registra la novità più significativa: i decreti del Presidente adottati ai sensi degli artt. 7, 8 e 9 del d.lgs. 303/1999 sono atti di macro-organizzazione che non richiedono il procedimento prescritto dall'art. 17 l. 400/1988 (parere obbligatorio del Consiglio di Stato, deliberazione del Consiglio dei Ministri, ecc.), salvo che una legge non attribuisca loro espressamente

¹²⁵ Cfr. M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, p. 45 ss., secondo cui l'autonomia organizzativa riconosciuta dal d.lgs. 303/99 al Presidente del Consiglio (art. 7, c. 7) definisce «un margine di discrezionalità praticamente illimitato».

¹²⁶ Il decreto procede a una riscrittura puntuale del tessuto normativo precedente, attraverso: 1) aggiunte specifiche (es.: nuovo art. 5, co. 2, lett. c-bis sulla risoluzione di contrasti tra amministrazioni); 2) modifiche di disposizioni esistenti (es.: riscrittura dell'art. 28, co. 1; integrazione dell'art. 19, co. 1, lett. i-bis); 3) abrogazioni parziali di disposizioni della l. 400/1988 ormai incompatibili con il nuovo impianto (art. 18, co. 1, 2 (2° periodo) e 5; art. 19, co. 1, lett. s, v, z, cc; art. 21, co. 1, 3, 4, 5; art. 22; art. 23, co. 1; art. 27; art. 29, co. 3; art. 30; art. 31, co. 1, 2, 3, 5; art. 35; art. 37; art. 39 (con alcune abrogazioni a efficacia differita di cui al co. 5).

natura regolamentare. La loro legittimazione deriva dalla qualifica di atti amministrativi generali o organizzativi, soggetti ai principi generali dell'azione amministrativa (l. 241/1990) e al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, seppur attenuato rispetto agli atti amministrativi in senso stretto.

In conclusione, il rapporto tra i due pilastri ha il carattere di complementarità funzionale, per cui la l. 400/1988 continua a definire i poteri e i limiti dell'esecutivo, mentre il d.lgs. 303/1999 fornisce gli strumenti organizzativi flessibili per il loro esercizio, spostando la leva dell'organizzazione da un modello rigidamente definito in via legislativa a uno dinamico, aggiornabile con atto amministrativo del Presidente.

Su questa base interviene il grande riordino compiuto con il D.P.C.M. 1° ottobre 2012, che — in un contesto di *spending review* e di ricerca di efficienza — ridisegna le strutture di supporto del Segretariato generale, accorpa uffici, sopprime duplicazioni e rilegge le linee di comando interne. Tale provvedimento (e le sue successive modifiche e integrazioni) è l'attuatore dinamico dell'ordinamento: negli anni successivi, mediante decreti organizzativi *ad hoc*, la Presidenza istituisce o rimodula dipartimenti e strutture di missione (talvolta stabilizzandole in seguito), governa la trasversalità (famiglia/pari opportunità, politiche giovanili e servizio civile, sport, digitale, mare, politiche europee, protezione civile), e definisce linee di raccordo con i ministri senza portafoglio incardinati presso di essa.

Il dato giuridico che rileva non è l'elenco mutevole delle strutture, bensì la tecnica delle fonti: macro-organizzazione decisa con D.P.C.M. organizzativi sulla base del d.lgs. 303/1999, micro-organizzazione affidata alla dirigenza (d.lgs. n. 165/2001), con controlli di legittimità sostanziale (congruità, motivazione, coerenza con le fonti di rango primario) e di finanza pubblica (Corte dei conti dove la riorganizzazione incide su spesa e dotazioni).

A completare l'architettura fin qui delineata intervengono tre assi orizzontali:

1. Il d.lgs. 165/2001, che positivizza la separazione tra indirizzo politico-amministrativo (organi di governo, che decidono obiettivi e allocano risorse) e gestione (dirigenza, responsabile della concreta attuazione e dei risultati). Applicato alla Presidenza, significa che la Cabina di regia o il Segretariato possono programmare, impartire direttive, monitorare, persino attivare poteri sostitutivi nei limiti di legge, ma la spesa, i provvedimenti applicativi e le procedure di evidenza pubblica restano in capo alle amministrazioni titolari/alla dirigenza competente (Presidenza o Ministeri).
2. La l. n. 241/1990, che impone i canoni procedurali (istruttoria, partecipazione, motivazione, conferenza di servizi e superamento del dissenso inter-amministrativo) e

consente di valutare, caso per caso, se e come gli atti generali di Presidenza si traducano in catene procedimentali che coinvolgono ministeri, RGS, Regioni e altri enti.

3. Il d.lgs. n. 33/2013 (trasparenza) e il d.lgs. n. 150/2009 (performance e OIV), che proiettano sul sistema della Presidenza obblighi di pubblicità e accountability (pubblicazione di atti generali, piani, relazioni; tracciabilità degli esiti delle cabine; misurazione degli obiettivi) coerenti con l'art. 97 Cost.

Rilevano poi alcune discipline speciali che, negli ultimi anni, hanno funzionalizzato la Presidenza a compiti trasversali. Basti richiamare, a titolo esemplificativo, il Codice della protezione civile (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1), che colloca presso la Palazzo Chigi il Dipartimento della protezione civile con poteri ordinari e straordinari (incluse le ordinanze in deroga, previo perimetro legislativo), sottoponendo però la relativa attività a forme rafforzate di motivazione, pubblicità e controllo (anche contabile), e la normativa sulla governance del PNRR (ad es. disposizioni contenute in vari decreti-legge del 2021), che istituisce presso la Presidenza cabine di regia e segreterie tecniche, mentre incardina la gestione finanziaria e la rendicontazione presso il MEF/Ragioneria Generale: configurazione che, in termini amministrativistici, fotografa una meta-gestione (programmazione, monitoraggio, impulso, poteri sostitutivi) con attuazione/spesa presso le amministrazioni titolari. In parallelo, la disciplina del CIPE/CIPESS e del DIPE esprime il medesimo modello a cerniera: l'istruttoria tecnico-programmatoria è centralizzata a Chigi, ma gli effetti delle delibere si riverberano sull'intero circuito ministeriale, con controllo della Corte dei conti e pubblicità in G.U.

Infine, in una posizione di particolare rilievo si colloca il D.P.C.M. 10 aprile 2024, che contiene il Regolamento di contabilità della Presidenza, attuativo del principio di autonomia finanziaria e contabile sancita dall'art. 8 d.lgs. 303/1999¹²⁷. Tale autonomia, funzionale alla

¹²⁷ Il D.P.C.M. 10 aprile 2024 è volto a raccordare il bilancio della Presidenza con le disposizioni in materia di contabilità pubblica introdotte negli ultimi anni e, a tal uopo, prevede che il bilancio di previsione, ripartito in missioni e programmi determinati per aree omogenee di attività e affidati a ciascun centro di responsabilità, esponga le entrate e le spese secondo i principi di cui alla legge 31 dicembre 2009, n. 196. Esso non è altro che il più recente aggiornamento del D.P.C.M. 22 novembre 2010, a cui avevano precedentemente fatto seguito i D.P.C.M. 17 luglio 2019 e 14 dicembre 2021. Fino al d.lgs. n. 303/1999 (art. 8), le spese della Presidenza venivano iscritte in uno stato di previsione (tabella 1/A) apposito del bilancio dello Stato, gestite in base alle norme di contabilità dello Stato valide per i ministeri e assoggettate, al pari di quelle di tutte le amministrazioni statali, al controllo preventivo di un ufficio centrale del bilancio istituito, presso la Presidenza, dall'art. 27, l. n. 400/1988. A far data dall'entrata in vigore della novella, le risorse hanno smesso di rientrare nella contabilizzazione analitica statale, per divenire oggetto di un mero

natura di centro di regia, si traduce in un bilancio unitario e nella capacità di programmazione e di variazione in corso d'anno secondo regole contabili proprie, di talché il regolamento aggiorna l'intero ciclo (bilancio annuale e pluriennale, competenza/cassa, contabilità analitica per centri di responsabilità), definendo l'indirizzo del Segretario generale e la gestione in capo ai dirigenti, con vincoli procedurali e presidi di regolarità amministrativo-contabile più definiti secondo alle esigenze proprie della Presidenza. La logica è duplice: tempestività operativa per la funzione di coordinamento interministeriale e responsabilizzazione interna tramite separazione indirizzo/gestione e presidi di rendicontazione.

L'organizzazione interna della Presidenza del Consiglio si muove, dunque, su due piani: la macro-organizzazione, affidata agli organi di governo e attuata con D.P.C.M. organizzativi (che istituiscono/riordinano Segretariato generale, dipartimenti, uffici autonomi, strutture di missione, stabilendo linee di raccordo con i ministri senza portafoglio e con soggetti esterni come MEF e Regioni), e la micro-organizzazione, rimessa alla dirigenza (d.lgs. 165/2001) mediante determinazioni organizzative interne, ordini di servizio, piani operativi.

I limiti sono quelli classici: legalità e tipicità (nessuna funzione senza base legale; nessun atto senza forma e procedimento), buon andamento e imparzialità (art. 97 Cost.), coerenza con le competenze ministeriali e il riparto Stato-Regioni (leale collaborazione, conferenze ex d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281), vincoli di finanza pubblica (compatibilità delle dotazioni e degli oneri, controlli della Corte dei conti), nonché trasparenza (d.lgs. 33/2013) e valutazione (OIV).

Da qui discendono le conseguenze processuali: gli atti regolamentari (D.P.R. ex art. 17 l. 400/1988, ma anche eventuali D.P.C.M. cui la legge conferisca forza regolamentare) sono assoggettati al parere del Consiglio di Stato e al sindacato giurisdizionale tipico delle fonti secondarie; gli atti generali non regolamentari (moltissimi D.P.C.M., direttive, linee guida, atti di indirizzo) sono impugnabili in via indiretta o mediata attraverso i provvedimenti applicativi o direttamente quando incidono in modo immediato su situazioni giuridiche, sempre alla luce di motivazione, istruttoria, proporzionalità e ragionevolezza; gli atti organizzativi interni,

trasferimento e venire poste in impiegate per le finalità che Palazzo Chigi valuta discrezionalmente come opportune. Per quanto poi attiene alla sottrazione degli atti di natura contabile al controllo preventivo della Corte dei conti di cui al primo periodo del comma 7 dell'art. 9 del d.lgs. n. 303/1999, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 221 del 2002, ha dichiarato la disposizione predetta incostituzionale, escludendo la legittimità di una sottrazione "in blocco" ai pareri/controlli degli organi ausiliari da parte della Presidenza.

infine, scontano un sindacato incentrato su coerenza e non sviamento, con riverberi — ove vi siano riflessi sul personale — anche nell'alveo del rapporto di lavoro pubblico.

All'incrocio tra fonti e organizzazione si collocano le interfacce della Presidenza del Consiglio dei Ministri con altri poli istituzionali, che saranno affrontate nei paragrafi successivi: in primis il MEF/RGS (per la fisiologica scissione tra programmazione/monitoraggio e gestione/spesa), poi i ministri senza portafoglio incardinati a Chigi (che operano con deleghe e strutture di supporto allocate in Presidenza), e infine il Quirinale, con il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, per il circuito degli atti a firma o controfirma (D.P.R., nomine, promulgazioni) e il controllo di legalità formale che si riflette, già in fase istruttoria, nella dialettica DAGL–Ufficio affari giuridici del Quirinale.

È in questo reticolo di fonti, atti e interfacce che la Presidenza ha progressivamente assunto un ruolo di *hub*: non solo “ministero bis”, né solo “*cabinet*”, ma anche centro di alta amministrazione in cui la flessibilità organizzativa (D.P.C.M. di riordino, missioni) e la strumentazione attuariale (direttive, linee guida, poteri sostitutivi, conferenze) consentono di coordinare e, talora, di spingere l'azione delle amministrazioni titolari, senza assorbirne in via ordinaria la gestione. La misura in cui questa flessibilità sia rimasta coordinamento o sia trasmodata in para-gestione è materia dei paragrafi che seguono.

In ogni caso, ciò che è possibile affermare sin da ora, è che la previsione di un regime particolare rispetto a quello ministeriale all'interno di Palazzo Chigi pone un generale problema di giustificazione di autonomia le strutture che svolgono funzioni «spurie» rispetto a quelle di supporto al premier. La compresenza di strutture, che rispondono a logiche organizzative di diversa natura e che risultano in parte analoghe a strutture tipiche di apparati ministeriali, pone anche un problema di carattere più generale e cioè quello della giustificazione di un regime organizzativo, contabile e del personale, particolare e differenziato rispetto a quello dei ministeri.

In ogni caso, ciò che è possibile affermare sin da ora, è che il riconoscimento alla Presidenza di un regime organizzativo, del personale e contabile particolare rispetto a quello dei dicasteri appare arduo da giustificare con riferimento alle sue strutture che svolgono le funzioni tipiche degli apparati ministeriali.

2.2. Il potere di organizzazione interna: fonti, limiti, sindacabilità.

Il potere di organizzazione interna della Presidenza del Consiglio dei Ministri è la leva con cui si dà forma concreta alla sua “alta amministrazione”. Esso consiste nell’insieme di decisioni per mezzo delle quali si disegna l’assetto macro (segreteria, dipartimenti, uffici autonomi, strutture di missione), si distribuiscono funzioni e responsabilità, si attivano linee di coordinamento e si individuano i livelli micro (uffici, servizi, unità operative), affidati alla dirigenza. A differenza della potestà normativa in senso proprio, l’esercizio di questo potere non produce fonti dell’ordinamento, ma atti organizzativi e atti generali che definiscono “chi fa che cosa” e “come l’amministrazione funziona dall’interno”, con riflessi – talora molto significativi – su procedimenti e risultati¹²⁸.

Il fondamento prossimo di questo potere sta nel d.lgs. 303/1999, che, come visto, attribuisce agli organi di governo la macro-organizzazione di Palazzo Chigi e rimette ai D.P.C.M. organizzativi il riordino e l’adattamento dell’architettura interna; la l. 400/1988 fornisce la cornice sui tipi di atti e sugli uffici di diretta collaborazione (indispensabili per l’esercizio dell’indirizzo), mentre il d.lgs. 165/2001 positivizza la separazione fra indirizzo (organi politici e relativi uffici) e gestione (dirigenza), collocando in capo a quest’ultima la micro-organizzazione e l’attuazione. A questi si aggiungono gli atti attuativi di riordino (il D.P.C.M. 1.10.2012 e le successive modifiche), che, senza valenza regolamentare in senso proprio, svolgono la funzione di ingegneria organizzativa: accorpano, sdoppiano, istituiscono e sopprimono strutture; definiscono raccordi orizzontali; danno seguito a scelte di policy traducendole in organigrammi e linee di comando.

In questa sorta di catena delle fonti, lo strumento tipico di esercizio del potere è il D.P.C.M. organizzativo, accanto al quale operano i decreti del Segretario generale, le determinazioni dirigenziali (per la micro-organizzazione), le direttive e le circolari interne (che precisano criteri di funzionamento, standard istruttori, modelli di monitoraggio), nonché ordini di servizio e atti di allocazione degli incarichi dirigenziali ex art. 19 d.lgs. 165/2001.

¹²⁸ M.C. GRISOLIA, *Il potere di organizzazione interna del Presidente del Consiglio dalla l. n. 400/1988 al d.l. 18 maggio 2006*, n. 81, in Osservatorio sulle fonti, disponibile in www.osservatoriosullefonti.it, 2006/2007, 280 ss.

Sul piano funzionale, completano il quadro gli atti di coordinamento (verbali ed esiti di cabine di regia, linee guida interdipartimentali) e gli schemi di raccordo con soggetti esterni (in primis MEF/RGS), quando l'assetto interno ha ricadute su programmazione, spesa o rendicontazione¹²⁹.

Questa articolata cassetta degli attrezzi — più agile sul piano procedimentale rispetto alla potestà regolamentare in senso proprio — garantisce alla Presidenza la flessibilità necessaria per adattare l'assetto organizzativo alle esigenze dell'indirizzo. La medesima flessibilità, però, se non rigorosamente contenuta entro confini fissati dalla legge, diventa il presupposto formale dell'espansione funzionale che alimenta la deriva ipertrofica a cui si è fatto riferimento.

Va quindi chiarito che il potere di organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri non costituisce una discrezionalità senza forma: è potere tipizzato, finalizzato e soggetto al rispetto di cinque tipologie di limiti:

1. Legalità e tipicità → Nessun decreto di organizzazione può istituire funzioni materiali nuove o incidere su competenze attribuite per legge ad altre amministrazioni; non può “trasformarsi” in regolamento surrogatorio (cioè dettare norme generali e astratte esterne al perimetro organizzativo) né derogare alle procedure della l. 400/1988 quando la legge pretende un regolamento in forma di D.P.R. In positivo: l'atto organizzativo deve restare interno, avere base legale sufficiente e una motivazione che chiarisca esigenze, criteri e proporzionalità della scelta (riduzione ibridazioni, razionalizzazione filiere decisionali, concentrazione di compiti trasversali, ecc.).
2. Separazione indirizzo/gestione → Le scelte di macro-organizzazione spettano agli organi di governo (e si esprimono in D.P.C.M.); la micro-organizzazione (articolazioni interne, procedure di lavoro, riparto carichi istruttori) è riserva della dirigenza. Gli atti politici non possono invadere lo spazio gestionale (per esempio dettando in modo puntuale modalità di svolgimento di singole istruttorie o assegnando a determinati dirigenti pratiche specifiche),

¹²⁹ Con il D.P.C.M. 28 marzo 2018 sono state aggiornate le modalità applicative degli obblighi di trasparenza in Presidenza (in attuazione del d.lgs. 33/2013), rendendo più stringente la pubblicità degli atti generali di riordino, degli organigrammi e dei criteri di conferimento; la trasparenza diventa così requisito procedimentale che condiziona la validità sostanziale delle scelte organizzative. Infine, il D.P.C.M. 28 dicembre 2020, n. 185, attuativo dell'art. 74, comma 3, del d.lgs. 150/2009, aggancia l'organizzazione al ciclo della performance (obiettivi, indicatori, OIV), facendo della misurabilità dei risultati un ulteriore criterio di legittimità sostanziale delle scelte macro e micro: in assenza di coerenza tra assetto e obiettivi misurati, l'atto organizzativo espone la Presidenza a sindacati di ragionevolezza/proporzionalità e a rilievi in sede di controllo.

mentre la dirigenza non può sovvertire con atti interni l'assetto macro deciso in sede politica. Su entrambi grava l'obbligo di coerenza e leale collaborazione.

3. **Compatibilità finanziaria e dotazioni** → Ogni riassetto che incida su spesa, piante organiche, posizioni dirigenziali, UCB o centri di costo deve collocarsi entro le autorizzazioni di bilancio, i vincoli assunzionali, i tetti di spesa e i limiti al conferimento di incarichi (art. 19 d.lgs. 165/2001, durata, pubblicità, requisiti). In presenza di riflessi finanziari, gli atti sono soggetti ai controlli contabili previsti dall'ordinamento (presidiati, nei rispettivi ambiti, anche da MEF/RGS), e, comunque, a forme di motivazione economico-organizzativa idonee a superare un eventuale scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità¹³⁰.
4. **Inerenza e temporaneità delle strutture di missione** → Le strutture di missione sono giustificate da esigenze trasversali o temporanee (crisi, progetti complessi, programmi UE). La loro istituzione deve recare oggetto, durata e modalità di raccordo con i dipartimenti e con le amministrazioni titolari; la stabilizzazione di fatto di tali strutture, senza un'adeguata copertura normativa o senza una rivalutazione periodica, confligge con la ratio di flessibilità controllata del modello.
5. **Rapporti esterni e non invasione di competenze** → L'assetto interno non può tradursi in sostituzione generalizzata dei ministeri nelle competenze di gestione: il coordinamento forte (programmazione, linee guida, monitoraggio, poteri sostitutivi nei soli casi previsti) non deve diventare gestione diretta per via organizzativa. Resta ferma la necessità di rispettare il riparto Stato–Regioni (leale collaborazione, conferenze) quando l'organizzazione interna abbia ricadute su procedimenti che coinvolgono autonomie territoriali.

La frizione costante tra questi limiti e la pressione verso un'azione rapida e incisiva del centro è il terreno su cui maturano le derive: la forzatura, anche solo creativa, dei vincoli di inerenza e di non-invasione finisce spesso per tradursi in una sostituzione di fatto della Presidenza rispetto all'amministrazione ordinaria.

¹³⁰ V. Cons. St., sez. VI, 17 luglio 2020, n. 4600, su conferimenti ex art. 19, c. 6 a esterni: prima di rivolgersi al mercato occorre verificare l'inesistenza di professionalità interne adeguate; obbligo di motivazione puntuale; Cass., Sez. Unite, 22 ottobre 2018, n. 26596: conferimento/revoca incarichi rientrano, di regola, nel GO-lavoro, torna il GA solo quando si impugna anche l'atto macro presupposto.

La sindacabilità del potere di organizzazione si distribuisce su tre piani, con giurisdizioni e standard differenti:

- a) Atti di macro-organizzazione (D.P.C.M. organizzativi e affini). Sono atti amministrativi generali¹³¹, per cui il sindacato del giudice amministrativo verte su legittimità (competenza, forma, procedimento, motivazione), su coerenza con le fonti primarie e su ragionevolezza/proporzionalità. L'impugnabilità diretta richiede una lesione immediata e attuale (es. soppressione/trasferimento di struttura che incide su posizioni qualificate); altrimenti, l'atto si contesta per via mediata attraverso i provvedimenti applicativi (assegnazioni, conferimenti, bandi). Quando il riordino comporta riflessi di spesa o di dotazione organica, si innestano i controlli contabili (anche preventivi) e residua la responsabilità amministrativo-contabile. La mancata acquisizione di pareri obbligatori (laddove previsti da leggi speciali) o il difetto di istruttoria su impatti organizzativi/finanziari integra vizio di legittimità; non è invece richiesto, in via generale, il parere del Consiglio di Stato proprio dei regolamenti ex art. 17 l. 400/1988.
- b) Atti di micro-organizzazione e gestione del personale. Le determinazioni che attengono alla micro-organizzazione (riparto carichi, ordini di servizio, assegnazione del personale, orari, procedure di lavoro) sono adottate dalla dirigenza e si collocano nell'area della gestione. Se incidono sul rapporto di lavoro privatizzato, i diritti soggettivi sono tutelati davanti al giudice ordinario;¹³² quando invece producono effetti amministrativi immediati e lesivi (es. revoca/decadenza di incarico dirigenziale in violazione dei presupposti di legge), la giurisdizione appartiene al giudice amministrativo.¹³³ In entrambi i casi, gli

¹³¹ A tal proposito, si vedano: Cons. St., sez. V, 3 febbraio 2015, n. 508, che ricostruisce la nozione di macro-organizzazione (linee fondamentali degli uffici, dotazioni, “modi di conferimento” della titolarità) e radica la giurisdizione amministrativa quando si impugna l'atto macro presupposto (anche se il contenzioso tocca poi singole nomine); Cons. St., sez. III, 3 agosto 2015, n. 3815, che qualifica gli atti macro come esercizio di potere autoritativo generale; sindacato giudiziale esterno (coerenza, ragionevolezza, non sviamento), non di merito. Cons. St., sez. V, 12 aprile 2018, n. 5143, che puntualizza la natura provvedimentale degli atti di macro-organizzazione e l'intensità contenuta del sindacato (vizi macroscopici, illogicità manifesta, travisamento); Cons. St., sez. V, 24 luglio 2019, n. 5230, che ribadisce che la giurisdizione è del GA sugli atti macro e distingue nettamente dal micro (che ricade nel GO salvo che si colpisca il macro-presupposto).

¹³² V. Cass., Sez. Unite, 22 ottobre 2018, n. 26596: per gli atti che incidono sul rapporto di lavoro pubblico privatizzato (conferimento/revoca di incarichi, profili strettamente gestionali) la giurisdizione è, di regola, del giudice ordinario; torna il giudice amministrativo quando si impugna anche l'atto di macro-organizzazione o comunque un atto autoritativo generale presupposto che conforma l'assetto degli uffici.

¹³³ V. Cons. St., sez. V, 24 luglio 2019, n. 5230: se si impugna il conferimento/revoca insieme all'atto presupposto di macro-organizzazione, la controversia spetta al G.A.; se si contesta solo la nomina/ revoca (micro), la giurisdizione è del G.O.

standard sono quelli della coerenza con l'assetto macro, della non discriminazione, della parità di trattamento e della motivazione adeguata.

- c) *Soft law* organizzativa e atti interni di coordinamento. Direttive, linee guida, circolari restano, in linea di principio, atti interni. Diventano sindacabili in via diretta quando assumano una portata precettiva esterna o producano effetti lesivi immediati (ad es. cristallizzando criteri vincolanti che condizionano l'accesso a risorse, la partecipazione a procedimenti, la selezione di progetti). In caso contrario, se ne discute la legittimità *per relationem* in sede di impugnazione del provvedimento applicativo. Sul piano sostanziale, la loro validità si gioca su base legale, coerenza con le fonti, ragionevolezza e proporzionalità; sul piano procedurale, su istruttoria e pubblicità (anche tramite obblighi di trasparenza).

La giurisprudenza amministrativa ha progressivamente definito lo statuto del sindacato sugli atti organizzativi generali (e sui loro riflessi micro), bilanciando il rispetto della discrezionalità organizzativa con l'esigenza di legalità, coerenza e proporzionalità.¹³⁴

A presidio trasversale operano i controlli multilivello: trasparenza (d.lgs. 33/2013: pubblicità degli atti generali di riordino, organigrammi, dotazioni, criteri di conferimento), performance e Organismi Indipendenti di Valutazione (d.lgs. 150/2009: coerenza fra assetto e obiettivi, misurazione dei risultati), Corte dei conti (per gli aspetti finanziari e, in ipotesi, responsabilità erariale), oltre al controllo politico parlamentare sugli indirizzi generali. In ambito UE, quando l'assetto organizzativo è funzionale all'adempimento di obblighi europei, tornano rilevanti i canoni di leale cooperazione ed effettività: la mancata adeguatezza dell'organizzazione può tradursi in inadempimento imputabile allo Stato, il che rafforza la ragionevolezza di scelte di riassetto ma non ne attenua i vincoli di legalità e le garanzie di tutela.

Per evitare che il potere di organizzazione diventi un "jolly" amministrativo, è utile verificare, per ciascun atto: (i) la base legale (dove sta scritto che si può fare quella scelta e con quale forma); (ii) la qualificazione (macro vs micro; atto organizzativo vs regolamento; interno vs a efficacia esterna); (iii) il procedimento (istruttoria, pareri eventualmente richiesti da leggi speciali, motivazione, pubblicità); (iv) gli effetti (immediati o mediati; interni o esterni; impatto su spesa e personale); (v) i controlli attivabili (trasparenza, OIV, contabile, G.A./G.O.).

È su questa matrice che, nei paragrafi successivi, verranno lette le scelte organizzative di Segretariato generale, dipartimenti/uffici autonomi e strutture di missione, nonché le interfacce con MEF/RGS e con i ministri senza portafoglio, per verificare quanto la flessibilità resti coordinamento e quando invece scivoli in para-gestione.

2.3. Uno sguardo d'insieme alla struttura.

Nel tentativo di delineare brevemente la traiettoria evolutiva seguita dall'organizzazione della Presidenza a partire dal 1988 ai giorni nostri, è utile aver chiaro quanto segue.¹³⁵

Il primo approccio, quello introdotto con la legge 400/1988, presenta un focus di carattere prevalentemente ordinamentale: l'accento cade sui rapporti tra i vari organi e sui compiti del Segretariato generale (artt. 18–19), mentre la morfologia delle strutture resta sullo sfondo. I dipartimenti affiorano come articolazioni funzionali del circuito presidenziale, ma senza una tipizzazione compiuta; gli uffici sono richiamati come unità istituite con D.P.C.M. e, nella prassi, vengono considerati per lo più componenti interne dei dipartimenti, benché la legge non offra una definizione tecnico-organizzativa univoca.

Questo impianto ibrido – metà staff, metà dicastero – alimenta nel tempo le sembianze di una Presidenza “a fisarmonica”, nella quale l'area gestita dal Segretario generale si espande o si restringe a seconda delle deleghe politiche, mentre la giurisprudenza consolida la distinzione tra strutture “interne” (organizzate con atti non regolamentari) e strutture “esterne” affidate a ministri.¹³⁶ Il rovescio della medaglia è una ministerializzazione di fatto, con compiti operativi che, specie negli anni '90, finiscono per addensarsi in Presidenza, appannando la sua vocazione di regia.

¹³⁵ Per uno sguardo d'insieme sui cambiamenti intercorsi nella Pubblica Amministrazione centrale nel corso degli ultimi venticinque anni, cfr. L. Torchia, *Il sistema amministrativo italiano, Il Mulino, Bologna, 2009*, p. 170 ss. L'Autrice riconduce i cambiamenti che hanno percorso le amministrazioni statali a delle forze disorganiche e non unitarie, ispirate a logiche divergenti provenienti dalla politica, dalla burocrazia, dai capi degli uffici di diretta collaborazione e dalla società civile: in assenza di schieramenti coesi e omogenei, si assiste alla formazione di posizioni di volta in volta diverse a seconda degli interessi in gioco.

¹³⁶ Espressione appartenente a F. Battini, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri alla vigilia della riforma*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Anno 1998, p. 207.

Il d.lgs. 303/1999 compie il salto descrittivo e rimette ordine: all'art. 1, comma 1, definisce i dipartimenti¹³⁷ come strutture di livello dirigenziale generale composte da più uffici accomunati da omogeneità funzionale (lett. c), gli uffici come strutture di pari livello collocate nei dipartimenti oppure in posizione di autonomia funzionale equiparabile a quella dei dipartimenti (lett. d), e i servizi come unità operative di base (lett. e).

In breve: il decreto spiega che cosa sono le unità, come si compongono e quando gli uffici possono assumere la stessa dignità organizzativa dei dipartimenti; l'assetto concreto è rimesso ai D.P.C.M. In sostanza, Palazzo Chigi si articola in Dipartimenti (composti da Uffici di livello generale e questi, a loro volta, da Servizi, di livello non generale) e Uffici autonomi (strutture di livello dirigenziale generale articolate in Servizi e aventi autonomia funzionale equiparabile a quella dei Dipartimenti). Le strutture generali non affidate a ministri o sottosegretari sono incardinate presso il Segretariato generale, rientrando tra gli uffici di *line*, nonostante nei ministeri le stesse strutture (come gli affari giuridici e legislativi e il controllo interno) sarebbero considerate come di staff; quelle che, invece, risultano ai suddetti affidate operano comunque in raccordo funzionale con il Segretariato.¹³⁸

La messa a terra di questo impianto giunge con il D.P.C.M. 1° ottobre 2012 di approvazione dell'“*Ordinamento delle strutture generali*”. Tale atto fissa un'impalcatura a quattro componenti: dipartimenti e uffici (anche autonomi), uffici di diretta collaborazione, strutture di missione, altre strutture. In tal modo esso dà operatività alla tassonomia del decreto n. 303/1999, distribuendo funzioni e raccordi e chiarendo il ruolo del Segretariato generale come regia tecnico-amministrativa.

Sul piano operativo, l'autonomia di bilancio consente di sostenere la macro-organizzazione definita dall'ordinamento del 2012 e i successivi decreti di modifica, allineando rapidamente

¹³⁷ Questa nuova definizione di dipartimento segna una netta rottura con il passato. Non si basa più sulla semplice idea di un raggruppamento di uffici con "funzioni connesse", come previsto dalla legge 400 del 1988, ma si avvicina piuttosto al modello dei dipartimenti ministeriali. Il cambiamento cruciale è l'introduzione del principio di "completezza": ogni dipartimento deve essere un'unità autosufficiente, dotata al suo interno non solo delle competenze fondamentali, ma anche di tutte le risorse strumentali e di supporto necessarie per raggiungere i propri obiettivi. La figura del Capo dipartimento, inoltre, assume un ruolo e una collocazione diversi a seconda della sua dipendenza gerarchica: se il dipartimento opera alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio, il suo capo risponde al Segretario generale, inquadrandosi nella struttura amministrativa della Presidenza. Se, invece, il dipartimento supporta un ministro senza portafoglio, il suo capo ha un rapporto diretto con il vertice politico, creando un canale preferenziale e svincolato dalla struttura tecnica di Palazzo Chigi.

¹³⁸ Cfr. B. Cimino, *Gli uffici*, op. cit., 689 ss., secondo cui questa qualificazione comporta da un lato una minore flessibilità nella gestione del personale, ma, dall'altro, una maggiore elasticità nella gestione dei vertici, considerati alla stregua di uffici di diretta collaborazione.

strutture e risorse agli indirizzi di governo senza derogare ai vincoli di finanza pubblica: indirizzo e direttive di bilancio del Segretario generale, gestione in capo ai dirigenti, contabilità analitica e pubblicità degli esiti costituiscono l'infrastruttura amministrativa della regia di Palazzo Chigi.

Dal 2012 al 2025, su tale scheletro vanno a innestarsi alcuni aggiornamenti, di talché l'impianto viene mantenuto tramite decreti "chirurgici", senza stravolgimenti né strappi. Un significativo ciclo di manutenzione ha luogo nel 2023, per mezzo del D.P.C.M. del 3 marzo (GU n. 79 del 3 aprile 2023), che modifica l'Ordinamento del 2012 in più punti: Disabilità e Programma di Governo divengono dipartimenti, nasce la segreteria tecnica sui Livelli Essenziali delle Prestazioni, vengono ritoccati perimetri (Riforme) e tetti dirigenziali.

Ancora, la stagione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) va ad imprimere una centralizzazione "di missione" su dossier strategici: il D.P.C.M. 10 novembre 2023 (GU n. 280 del 30 novembre 2023) connette l'assetto della coesione alle scelte del d.l. 13/2023. Nel 2024, il D.P.C.M. del 22 marzo (GU n. 111 del 14 maggio 2024) sopprime l'Agenzia per la coesione territoriale, trasferendo funzioni, personale e risorse al Dipartimento per le politiche di coesione in Presidenza. Esso chiude operativamente il "cantiere" coesione, regolando in dettaglio trasferimenti, flussi finanziari e beni a favore del Dipartimento omonimo.

Nel 2025 un nuovo D.P.C.M., del 2 aprile (GU n. 118 del 23 maggio 2025), rifinisce gli snodi orizzontali (Ufficio del Consigliere militare, Funzione pubblica, Trasformazione digitale, Politiche spaziali e aerospaziali, Ufficio del Segretario generale) confermando la logica "cornice stabile + aggiornamenti mirati".

Nel complesso, gli interventi recenti mostrano una Presidenza che riporta a sé la regia su politiche trasversali complesse, ma lo fa allineando le leve organizzative (strutture e budget) alla missione, per evitare la ricrescita indistinta che il decreto n. 303/1999 aveva inteso superare. In conclusione, dal combinato disposto delle principali norme citate è possibile scorgere una linea evolutiva abbastanza chiara:

- la 400/1988 spiega perché esistono e a che cosa servono le strutture nel circuito dell'indirizzo e del coordinamento, ma lascia un'ambiguità tra staff e dicastero che la prassi allarga → conferisce elasticità, ma al prezzo di una tendenza alla ministerializzazione;
- il 303/1999 chiarisce di che tipo di strutture si tratta e come esse si compongono, riportando la Presidenza alla sua funzione di strumento a servizio del premier e rimettendo ai D.P.C.M.

la flessibilità “a caldo” → apporta chiarezza funzionale e possibilità di adattare l’architettura tramite D.P.C.M. senza smarrire il baricentro sulla regia;

- il D.P.C.M. 1° ottobre 2012 fornisce l’ossatura su cui si innestano aggiornamenti selettivi → consente a Palazzo Chigi di esercitare una maggiore trazione allorché una missione (coesione/PNRR, trasformazioni trasversali) lo richieda.

Alla luce di quanto precede, nel 2025 la Presidenza del Consiglio dei Ministri si presenta come un’amministrazione dinamica e policentrica, una «maglia elastica» modellata intorno al Presidente del Consiglio ma con una pluralità di centri di direzione politica (ministri senza portafoglio e sottosegretari con delega), che producono indirizzi paralleli e coordinati entro un sistema reticolare di moduli amministrativi coordinati¹³⁹.

È il Piano Integrato di Attività e Organizzazione, quale precipitato della normativa illustrata, a chiarire la cifra del modello: un assetto mutevole in funzione delle deleghe e una pluralità di centri di responsabilità politica, con conseguente compresenza di più Direttive generali (quelle del Segretario generale per il Segretariato e quelle di ciascuna Autorità politica delegata per le strutture di rispettiva pertinenza), tutte incardinate sulle Linee guida emanate annualmente dal Presidente del Consiglio.¹⁴⁰ Tale polimorfismo non è un tratto contingente, ma un elemento strutturale, cui si adattano piani, bilanci e performance, e che non manca di suscitare perplessità presso gli studiosi.¹⁴¹

Ciò premesso, ai fini di una più chiara comprensione degli aspetti organizzativi che maggiormente rilevano ai fini dello studio dell’ipertrofia gestionale della Presidenza, si reputa più efficace optare per una classificazione delle articolazioni dell’istituzione che tenga conto delle finalità da ciascuna di esse perseguite, più che della collocazione fissata dalle norme. In base a tale criterio, è allora possibile individuare tre blocchi funzionali stabili, più una quarta componente flessibile: (i) diretta collaborazione del Presidente, (ii) piattaforma

¹³⁹ L’efficace espressione “maglia elastica” appartiene a A. MARI, *L’amministrazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12/2004, p. 1385. L’Autore sottolinea, a ragione, come questo corpo in grado di adattarsi alle esigenze politiche risulti in realtà statico, essendo incapace di snellirsi per via di una tendenza al consolidamento delle strutture.

¹⁴⁰ Per una spiegazione più dettagliata, cfr. Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2025-2027 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, disponibile su [PIAO PRESIDENZA 2025 2027.pdf](#).

¹⁴¹ L’espressione è stata elaborata da B. CIMINO, *Gli uffici di diretta collaborazione nella Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2006, 677 ss. A. MARI, op. cit., p. 1386, ritiene che la Presidenza non rappresenti soltanto l’apparato servente del premier, ma anche e soprattutto una sorta di «poliarchia organizzativa» fatta di plurime linee di gestione e di comando, nemica di una vera opera di razionalizzazione.

amministrativa comune (le regie di sistema) e (iii) Dipartimenti/Uffici autonomi *policy-oriented*, cui si affiancano, *ad eventum*, (iv) strutture di missione e cabine di regia con obiettivi e durata predeterminati.

I. Uffici di diretta collaborazione – staff politico

Al vertice operativo si collocano gli Uffici di diretta collaborazione del Presidente (Segreteria particolare, Ufficio stampa e relazioni con i media, Ufficio del Consigliere diplomatico e Ufficio del Consigliere militare), dei Vicepresidenti del Consiglio¹⁴², dei ministri senza portafoglio e dei Sottosegretari di Stato con delega.

Si tratta di strutture serventi dell'indirizzo politico: preparano decisioni, raccordano amministrazioni ed esterni, curano relazioni istituzionali e comunicazione. Non esercitano una gestione in senso tecnico (spesa, contratti, provvedimenti), la quale permane in capo alla dirigenza delle strutture di linea.

Quando un Ministro senza portafoglio è incardinato a Chigi, a operare sono due binari paralleli e complementari: il binario staff (gli uffici del Ministro), che elabora indirizzi e tiene il raccordo politico; il binario *line* (un Dipartimento/Ufficio autonomo dedicato alla materia), che cura l'istruttoria tecnico-amministrativa e adotta gli atti gestionali. Questa "doppia cinghia" spiega la vocazione policentrica della Presidenza, senza confondere ruoli e responsabilità.

Tutti i suddetti Uffici, composti da personale altamente specializzato, tra cui i consiglieri, decadono con la cessazione dell'incarico di Governo¹⁴³.

¹⁴² L'art. 8 della l. 400/1988 consente che, su proposta del Presidente, il Consiglio dei ministri attribuisca a uno o più ministri la funzione di Vicepresidente del Consiglio, con facoltà di sostituire il Presidente in caso di assenza o temporaneo impedimento. Nella prassi, però, la carica ha assunto soprattutto un profilo politico: le attribuzioni formali non si discostano, in sostanza, da quelle di un ministro senza portafoglio, mentre il valore simbolico e di equilibrio tra forze di maggioranza è spesso decisivo. Non a caso, il ruolo viene generalmente affidato al leader di un partito della coalizione o al principale esponente di una corrente del partito di maggioranza. Il Governo Meloni, i cui viceministri sono i segretari dei due dei principali partiti della coalizione, rappresenta un emblema di tale dinamica.

¹⁴³ Cfr. D'ORTA, *La riforma della Presidenza Del Consiglio*, op. cit., p. 11, che rimarca come il titolare politico di un ufficio di diretta collaborazione possa selezionare responsabili e personale con criteri molto più fiduciari e flessibili rispetto all'ordinario (incarichi a termine di diritto privato, consulenze, esperti: art. 9 d.lgs. 303/1999, che rinvia anche all'art. 14, c. 2, d.lgs. 29/1993). Di fatto, lo *spoils system* si estende potenzialmente a tutto l'ufficio, mentre nel resto della Presidenza riguarda solo gli apici. Ciò può risultare utile in alcune situazioni, ma pone un rischio: letture troppo "espansive" dello *spoils system* potrebbero alterare l'equilibrio tra stabilità e flessibilità—tra logiche istituzionali e logiche fiduciarie—che la legge 400/1988 e lo stesso d.lgs. 303/1999, in linea di principio, mirano a preservare. Cfr. anche E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, p. 124 s.

II. Piattaforma amministrativa comune – le regole di sistema

Si tratta del motore tecnico di Palazzo Chigi. Al centro di tale piattaforma si colloca il Segretariato generale, vertice amministrativo e cerniera tra indirizzo politico e macchina: qui l'indirizzo del Presidente diventa disegno organizzativo, standard procedurali, allocazione di personale e risorse, e cicli di pianificazione-controllo.

Ad esso si affianca poi la Segreteria del Consiglio dei Ministri, ufficio autonomo che assiste il Presidente-Segretario del Consiglio nelle fasi di pre-Consiglio, nella formazione dell'ordine del giorno, nella verbalizzazione e nel post-Consiglio.

Intorno al Segretariato generale operano, come dorsali di sistema, delle regole strumentali che non presidiano singole policy ma standard operativi o interfacce istituzionali, e sono scomponibili in quattro sottogruppi:

- a) Giuridico-normativo: il Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi (DAGL), presidio della qualità normativa (istruttoria di disegni di legge e decreti-legge, concerti, pareri, redazione tecnica e raccordo con gli organi consultivi) e dei diritti umani, oltre che centro di coordinamento delle attività concernenti il contenzioso dinanzi alle Corti nazionali e internazionali ove la Presidenza risulti quale legittimato attivo o passivo¹⁴⁴. La più evidente e significativa attività del DAGL sono le riunioni di coordinamento tra amministrazioni per l'emanazione di atti normativi di interesse comune, fattispecie che, come si può ben intuire, è assai frequente. Queste riunioni di coordinamento sono di solito presiedute dal Capo del DAGL, oppure dal suo Vice, ed hanno come fine ultimo quello di risolvere i contrasti che possono fisiologicamente emergere tra le diverse amministrazioni interessate all'emanazione di un dato provvedimento normativo. È doveroso registrare il rilievo che il DAGL sta progressivamente acquisendo negli anni, a

¹⁴⁴ È l'articolo 6 del decreto n. 303/1999 a prevedere una struttura appositamente dedicata al coordinamento dell'attività legislativa, ora denominata Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi. L'art. 28 del D.P.C.M. 1° ottobre 2012 ("*Ordinamento delle strutture generali della Presidenza*"), poi, ne definisce i compiti e l'articolazione, anche alla luce delle sue successive modificazioni intervenute nel tempo. In materia di qualità della regolazione, rilevano il D.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169 (*AIR/VIR e consultazioni*) e la Direttiva del Presidente del Consiglio pubblicata in G.U. 10 aprile 2018 con la "*Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione*". La struttura è quella di un ufficio tecnico, con una conseguente tendenza alla stabilità del suo personale di base, laddove, invece, i vertici (capo struttura e vice) sono interessati da una marcata mobilità, in virtù del rapporto fiduciario tra vertici amministrativi e vertice politico. Ciò detto, l'evoluzione di un originario ufficio strumentale alle funzioni del Presidente in vero e proprio dipartimento, è emblematica del passaggio del ruolo di quest'ultimo da quello di un simil-ministro a quello di coordinatore dell'attività dei ministri.

ulteriore conferma dell'affermazione della funzione di coordinamento assunta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ne deriva, in sostanza, una natura bifronte del dipartimento: da una parte un'anima tecnica, dall'altra un'anima politica¹⁴⁵.

- b) Economico-programmatico: il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) gestisce il coordinamento della politica economica generale e delle politiche volte allo sviluppo dei territori e delle aree urbane e definisce metodi e standard della programmazione degli investimenti pubblici aventi interesse nazionale. Svolge altresì la segreteria tecnica di alcune Cabine di regia (Strategia Italia e crisi idrica) e dei comitati interministeriali economico-strategici (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile – CIPESS e Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica - CITE), in costante raccordo con le amministrazioni titolari e con la Ragioneria Generale dello Stato.
- c) Amministrativo-procedimentale: il Dipartimento per il coordinamento amministrativo (DICA) che si occupa dell'attuazione delle politiche del Governo in via amministrativa, agendo a tal scopo da "officina" del coordinamento e dell'indirizzo anche interministeriale su procedimenti complessi (conferenze, intese, monitoraggi istruttori) e provvedendo, ove previsto dalla legge, all'attivazione di poteri sostitutivi. Esso cura altresì gli adempimenti riconducibili alle competenze politico-amministrative attribuite al Presidente.
- d) Servizi orizzontali "classici": personale, bilancio e riscontro di regolarità amministrativo-contabile, gestione documentale/ICT, trasparenza/anticorruzione-FOIA (RPCT), performance/OIV, cerimoniale — che danno forma, tempi e qualità all'azione del Presidente e sincronizzano le componenti dell'amministrazione coinvolte nelle priorità di governo.

III. Dipartimenti/Uffici autonomi di processo o policy-oriented

Si tratta di strutture apicali poste a presidio di ambiti sostantivi o processi istituzionali e che è possibile classificare in quattro famiglie funzionali:

¹⁴⁵ Cfr. A. CONTIERI, *Il "posto" del Presidente del Consiglio dei Ministri tra attività di governo e coordinamento inter-istituzionale*, 2022, 97 ss., che sottolinea, tra le altre cose, l'insufficienza del contingente di personale assegnato al DAGL rispetto alla complessità delle funzioni attribuitegli.

a) Interfacce istituzionali (canali verso altri ordinamenti/poteri dello Stato/livelli di governo):

- il Dipartimento per gli Affari europei, ossia la porta per l'UE di Palazzo Chigi (coordinamento nelle fasi di formazione della posizione italiana in relazione alla normativa unionale, recepimenti/attuazione, gestione delle infrazioni e prevenzione del contenzioso europeo, informazione al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione);
- il Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, che allinea il canale Governo–Camere (informazione sull'andamento di d.d.l. e d.l., presentazione di emendamenti governativi, rapporti con i gruppi parlamentari, sindacato ispettivo, atti di indirizzo e controllo);
- il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie, che compone conflitti e dissensi, cura intese e accordi e presidia l'attuazione del Titolo V nel quadro della leale collaborazione, governa il sistema delle Conferenze Stato-Regioni/Unificata.

b) Regie di indirizzo:

- il Dipartimento per il programma di Governo, il quale assicura la coerenza dell'agenda presidenziale, allinea piani e *milestone* dei dicasteri, costruisce cruscotti e indicatori (anche nel PIAO), pubblica report e segnala scostamenti, rendendo visibile e misurabile l'attuazione a livello di centro-governo. Costituisce, insomma, una missione di processo.
- il Dipartimento per Riforme istituzionali, che esercita una missione di processo a forte contenuto politico-istituzionale, con un'agenda definita e un orizzonte spesso legato alla legislatura. Esso si occupa del coordinamento e della promozione di iniziative normative e, in particolare, di riforme costituzionali, istituzionali e legislative (forma di Stato e di Governo, bicameralismo, istituti di democrazia diretta, riforme elettorali, rappresentanza italiana al Parlamento europeo, riordino della disciplina vigente). In tali ambiti, cura il confronto con le istituzioni degli enti territoriali, nazionali, sovranazionali e internazionali competenti.

c) Regia economico-territoriale: il Dipartimento per le politiche di coesione e il sud coordina la pianificazione e l'attuazione delle politiche di coesione, rispetto alle

quali esegue poi il monitoraggio e la sorveglianza, sempre in collaborazione con le amministrazioni statali e regionali.

- d) Presidio di policy tematiche a impatto trasversale: si tratta di quelle articolazioni preposte alla cura di interessi aventi carattere gestionale, e, dunque – in misura variegata – costituiscono l’emblema della deriva ministeriale: Dipartimento della Protezione Civile, Dipartimento della Funzione Pubblica, Dipartimento per l’Informazione e l’Editoria, Dipartimento per le Politiche della Famiglia, Dipartimento per le Pari Opportunità, Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, Dipartimento per lo Sport, Dipartimento per le Politiche in favore delle Persone con Disabilità, Dipartimento per la Trasformazione Digitale, Dipartimento per le Politiche del Mare, Dipartimento “Casa Italia”, Dipartimento delle Politiche contro la Droga e le Altre Dipendenze, Ufficio per le Politiche spaziali e aerospaziali.

Tutte queste strutture sono coordinate dal Segretariato generale per quanto attiene a standard e servizi comuni.

A fianco dell’impianto “stabile” fin qui descritto, opera, quando necessario, una componente flessibile:

IV. Strutture di missione, cabine di regia, uffici dei commissari straordinari

- Le strutture di missione costituiscono “innesti” eventuali che nascono, nell’idea dell’art. 7, d.lgs. n. 303/1999, come dispositivi temporanei, a obiettivo definito e durata limitata, collocati presso la Presidenza del Consiglio per concentrare risorse e decisioni su dossier complessi, intersettoriali o urgenti. Si vanno a collegare agli apparati fissi esistenti, ne sincronizzano risorse e tempi e, conseguito il risultato, si estinguono (o almeno dovrebbero), senza creare livelli ulteriori né alterare il riparto legale delle competenze ministeriali.

Le strutture di missione vengono attivate con D.P.C.M. di organizzazione per obiettivi e durata predeterminati (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, digitalizzazione, grandi eventi, ricostruzioni, emergenze). Quelle attualmente operanti sono dieci: Struttura di missione per gli anniversari di interesse nazionale; Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009; Struttura di missione ZES; Struttura di missione per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento delle

infrastrutture idriche; Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione; Struttura di missione per l'attuazione del Piano Mattei; Struttura di missione per le procedure di infrazione alla normativa UE; Struttura di missione PNRR; Struttura di missione per la semplificazione normativa; Struttura di missione Segreteria tecnica per le politiche in materia di disabilità.

- Le cabine di regia sono organismi interministeriali di coordinamento (indirizzo, impulso, monitoraggio) istituiti *ad hoc* per specifiche politiche; non sono strutture amministrative permanenti, ma sedi decisionali collegiali presiedute dal Presidente del Consiglio o da un delegato. In genere sono istituite da norme settoriali o da D.P.C.M. nel perimetro della L. 400/1988 e dell'art. 7, c. 4, d.lgs. 303/1999; esempi tipici: Cabina PNRR (art. 2 D.L. 77/2021, conv. L. 108/2021), Cabina del Piano Mattei (artt. 2 e 4 D.L. 161/2023, conv. L. 2/2024) e, in ambiti specifici, la Cabina del Codice dei contratti (art. 221 d.lgs. 36/2023).
- *Ex art. 11, l. n. 400/1988*, i Commissari straordinari di governo possono essere nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri ai fini del conseguimento di obiettivi specifici legati a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei Ministri, ovvero per temporanee e particolari esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali. Essi si servono di uffici creati *ad hoc*, che divengono organi della Presidenza dal carattere eccezionale e transeunte.

Completano il perimetro la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), l'Unità per la semplificazione, le Rappresentanze del Governo nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome, le strutture di supporto dei Commissari straordinari (ove previste dai decreti di nomina), l'Unità tecnico-amministrativa per le pendenze della crisi rifiuti in Campania (prorogata al 31.12.2025) e la Delegazione per la Presidenza italiana del G7 (per gli adempimenti logistici-organizzativi). Si tratta di tasselli tematici o funzionali, che ruotano nel perimetro di Chigi in quanto strumenti di attuazione di indirizzi o di coordinamento.

Infine, va ricordato che presso la Presidenza operano (o sono presieduti dal Presidente) diversi comitati interministeriali e organismi consultivi:¹⁴⁶ il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (subentrato al CIPE con il d.l. n. 76/2020), che ha la propria segreteria tecnica nel DIPE e rende relazione annuale al Parlamento; il Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica, istituito presso la Presidenza dal d.l. 22/2021 e supportato dal DIPE, che coordina la transizione ecologica e approva il Piano per la transizione ecologica; il Comitato Interministeriale per la Transizione Digitale, istituito dal predetto decreto, che guida e monitora la transizione digitale avvalendosi del Dipartimento per la trasformazione digitale; il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane, istituito dal d.l. n. 83/2012, che opera presso Palazzo Chigi in qualità di sede di coordinamento delle politiche urbane; il Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica, istituito presso la Presidenza dalla l. n. 124/2007, e avente come segretario il Direttore generale del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, ulteriore struttura della Presidenza¹⁴⁷; il Comitato nazionale per la bioetica (istituito dal

¹⁴⁶ L'art. 6 della legge n. 400/1988 ha recepito il Consiglio di Gabinetto, organo consultivo del Presidente nato nella prassi dei governi della metà degli anni '80 (in particolare sotto Craxi) per trattare, in formato ristretto, i dossier più politici prima del Consiglio dei ministri, composto da ministri scelti ad hoc e integrabile di volta in volta in base alle competenze richieste dagli argomenti all'ordine del giorno. Esso vede come primo presupposto necessario la capacità dei partiti di disciplinare la propria delegazione al Governo, in modo tale da conservare in vita l'accordo raggiunto nella sede ristretta una volta che si giunge in Consiglio dei Ministri. Inoltre, richiede la sussistenza di un forte legame tra il Primo Ministro e il partito di appartenenza e la preminenza di quest'ultimo all'interno della coalizione di maggioranza, di talché, ove tali condizioni siano soddisfatte, il Consiglio di Gabinetto fungerà da amplificatore delle direttive presidenziali nei confronti dei ministri e da deterrente rispetto a tendenze centrifughe. Al riguardo, cfr. P. Ciarlo, *Commento all'art. 95*, in Branca, Pizzorusso a cura di, *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 2006. Negli anni immediatamente successivi (Goria, De Mita, Andreotti) resta uno strumento di preparazione e mediazione tra forze di maggioranza, utile quando i governi sono ampi e coalizionali. Con gli anni '90 e 2000, tra personalizzazione della guida di governo, uso crescente di cabine di regia e comitati interministeriali tematici, la sua convocazione diventa rarissima: rimane nel repertorio degli strumenti del Presidente, ma quasi mai utilizzato, anche in ragione dei dubbi relativi alla sua conformità alla Costituzione. Si tratta, in definitiva, di una possibilità "dormiente" più che di un perno dell'ingegneria decisionale. In proposito, si veda Virga, *La crisi e le dimissioni del gabinetto*.

¹⁴⁷ Il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) è previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124 (spec. artt. 3-6), che attribuisce al Presidente del Consiglio l'alta direzione del Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica. Svolge funzioni tecnico-amministrative di coordinamento e raccordo tra l'Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna e l'Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna, supporta il CISR e l'Autorità delegata, tutela il segreto e la sicurezza delle informazioni. Non gestisce policy di merito (né fondi/bandi/piani settoriali rivolti all'utenza generale), ma rientra nell'architettura della sicurezza nazionale, con canali di accountability dedicati (CISR al Governo, COPASIR al Parlamento) e regole di spesa tipizzate. Per queste ragioni non è incluso, nell'ambito della presente ricerca, tra i dipartimenti che esemplificano la deriva ministeriale. Cfr. ROMANELLI GRIMALDI C., *La figura del Presidente del Consiglio nella recente legge 24 ottobre 1977, n. 801*, sull'istituzione e sull'ordinamento dei servizi per le informazioni e la disciplina del segreto di Stato, in AA.VV., *Segreto di Stato e servizi per le informazioni*, Roma, 1978, p. 127 ss

D.P.C.M. 28 marzo 1990) e il Comitato nazionale per la biosicurezza, le biotecnologie e le scienze della vita, ricostituito con D.P.C.M. 3 giugno 2024.¹⁴⁸

Il complesso mosaico fin qui descritto guiderà la scomposizione analitica del Capitolo, ove l'analisi si focalizzerà su Segretariato generale, Dipartimenti/Uffici autonomi e Strutture di missione, ricostruendo per ciascuno atti, procedimenti e controlli, per poi verificare — con riferimento ai ministri, con e senza portafoglio, e alla Ragioneria Generale del MEF — il perimetro effettivo dei rapporti e dei poteri della Presidenza del Consiglio nel diritto amministrativo e costituzionale vigenti.

2.4 Il Segretariato generale: funzioni e raffronti.

Il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri è il perno dell'apparato servente del Presidente, cui sono affidati la regia amministrativa e il raccordo tecnico-politico a supporto dell'indirizzo e della direzione presidenziale. Posto all'apice dell'organizzazione della Presidenza, esso funge sia da cerniera tra il vertice politico e la macchina amministrativa, sia da centro nervoso di un coordinamento che si proietta oltre la gestione interna, accompagnando in modo continuativo la definizione, la traduzione e la verifica dell'azione di governo nelle sue principali dimensioni programmatiche, legislative, regolative e relazionali¹⁴⁹. Come si è visto, le strutture generali non affidate a ministri o

¹⁴⁸ Cfr. MERUSI, *I comitati interministeriali nella struttura di Governo*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, pag. 164.

¹⁴⁹ Il Segretario, scelto in via fiduciaria tra soggetti appartenenti alle categorie ex art. 18, comma 2, l. n. 400/1988 (magistrati delle giurisdizioni superiori ordinaria e amministrativa, avvocati dello Stato, dirigenti generali dello Stato ed equiparati, professori universitari di ruolo, nonché estranei alla P.A. di particolare qualificazione) e nominato con D.P.C.M. (con il quale può anche essere revocato), è responsabile nei confronti dell'autorità politica e cessa dall'incarico al giuramento del nuovo Governo. Di regola, viene nominato un appartenente all'alta dirigenza pubblica (Consiglio di Stato, funzionari parlamentari, dirigenti della Presidenza ecc.): si pensi a Lanzillotta e Malinconico (Prodi), De Ioanna (D'Alema), Catricalà e Masi (Berlusconi), Strano (Berlusconi e Monti), Garofoli (Letta). Tuttavia, il governo Renzi si pose in discontinuità con tale tendenza, nominando Mauro Bonaretti (ex city manager di Reggio Emilia), poi sostituito nell'aprile 2015 da Paolo Aquilanti (dirigenza Senato). I dati sull'avvicendamento dei Segretari nel corso degli ultimi trentasette anni mostrano un turnover non elevato, che consente -almeno in teoria- una certa continuità amministrativa, al di là delle alternanze politiche: dall'istituzione ad oggi si sono avvicendati undici Segretari generali, con una durata media di incarico di circa 3,3 anni, contro trentuno governi, aventi durata media inferiore a due anni. Sempre in base all'art. 18 L. 400/1988, il Presidente del Consiglio può nominare, con proprio decreto, uno o più Vicesegretari generali, scelti tra le stesse categorie del Segretario generale e la cui revoca segue la medesima forma. Il D.P.C.M. 23 luglio 2002 chiarisce che il Vicesegretario coadiuva il Segretario generale ed esercita le funzioni da quest'ultimo delegate; se i Vice

sottosegretari sono incardinate presso di esso, mentre quelle che risultano ai predetti affidate operano comunque sotto il suo raccordo funzionale¹⁵⁰. In ogni caso, non sono ammissibili acquisizioni per via organizzativa di competenze materiali proprie dei ministeri; quando dipartimenti “esterni” cessano di essere riferiti a un ministro senza portafoglio, rientrano nell’alveo del Segretariato, che ne cura il funzionamento interno a favore del Presidente¹⁵¹.

La sua introduzione ad opera della legge 23 agosto 1988, n. 400 ha rappresentato un punto di svolta. Per la prima volta, infatti, il legislatore repubblicano ha abbandonato la tradizione del Gabinetto della Presidenza¹⁵², rimasto a lungo l’unico modello di riferimento, e ha istituito un organo stabilmente e formalmente preposto alle funzioni di staff al servizio del Presidente.

Gli artt. 18 e 19 della legge ne definiscono la posizione e le attribuzioni, che, per l’effetto, smettono di dipendere da scelte occasionali o da prassi interne, divenendo predeterminate¹⁵³. In particolare, la normativa affida al Segretario generale la regia del ciclo programma–normazione–attuazione: egli, dunque, elabora il quadro conoscitivo, definisce le linee per realizzare il programma e ne verifica l’avanzamento; promuove e coordina le iniziative legislative, cura gli adempimenti per l’assegnazione dei d.d.l. e la partecipazione del Governo ai lavori parlamentari, ordinando priorità e tempi. Esercita funzioni trasversali di qualità della normazione (ricognizioni, coordinamento, semplificazione, certezza del diritto), comprese azioni su eguaglianza di genere e attuazione del diritto UE. In ambito economico-finanziario

sono più d’uno, uno è delegato a svolgere le funzioni vicarie in caso di assenza o impedimento del Segretario. In assenza di Vice, le funzioni vicarie possono essere attribuite a uno o più dirigenti di prima fascia o equiparati.

¹⁵⁰ Esprime forti perplessità su questo sistema duale e sulle difficoltà di gestione unitaria che da esso derivano C. D’Orta, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2000, pag. 11, a parere del quale tali caratteristiche fanno sì che parte degli uffici della Presidenza si sottragga alla diretta responsabilità del Segretario generale.

¹⁵¹ Per un più approfondito studio dell’organo in esame, cfr. A. CARLO, *Il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, tesi di dottorato, Università degli Studi di Bologna, 2008, [IL SEGRETARIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI](#)

¹⁵² Introdotto nel 1906 e poi formalmente tipizzato dal R.D.L. 10 luglio 1924, n. 1100 (convertito con l. 21 marzo 1926, n. 597), nella prassi esso assunse massima elasticità e informalità organizzativa, venendo di volta in volta modellato da atti interni del Presidente: ciò ne favorì un’espansione pressoché illimitata, al punto che spesso si finì per identificarlo con l’intera Presidenza, descritta - giova ripeterlo - come «un grosso, mastodontico Gabinetto ... con i più svariati uffici, raggruppati in ripartizioni e servizi». Gli ordini di servizio ne scandirono l’evoluzione: 23 agosto 1981 e 29 aprile 1982 (Pres. Spadolini), preceduti da quelli 19 giugno 1964 e 1° agosto 1970 (Pres. Moro). Con tali atti lo si organizzò in Dipartimenti (strumenti per il coordinamento in ottica collegiale) e Uffici (assistenza diretta al Presidente). Divenne, dunque, superato, al momento dell’introduzione del Segretariato generale.

raccoglie e compara i dati macro e di finanza pubblica, fornendo valutazioni tecniche di coerenza.

Sul versante istituzionale, gestisce i rapporti con gli organi costituzionali e il cerimoniale, istruisce gli atti di sindacato ispettivo; assiste il Presidente nelle relazioni esterne (politica estera, difesa, UE, confessioni religiose). Segue i rapporti con Regioni e Province autonome non attratti nel sistema delle Conferenze e coordina affari legali e contenzioso, in raccordo con l'Avvocatura dello Stato. Sovrintende alla comunicazione istituzionale.

Sul piano amministrativo dirige personale, servizi interni e immobili; cura i profili amministrativi di Consiglio di Stato, TAR, Corte dei conti e Avvocatura dello Stato e istruisce le deliberazioni del Comitato per le liquidazioni delle pensioni privilegiate ordinarie.

Il d.lgs. n. 303/1999 ha rafforzato la centralità dell'organo, fornendogli l'architettura organizzativa e i poteri gestionali necessari per rendere operative le attribuzioni dell'art. 19 della l. n. 400/1988. In particolare, esso consolida la natura di *hub* unico delle strutture di supporto al Presidente, disponendo che gli uffici di diretta collaborazione e i dipartimenti/uffici tematici operino in rete coordinata sotto la regia del Segretario; razionalizza (e rende stabile) l'assetto dei dipartimenti e uffici necessari a supportare ciascuna linea funzionale dell'art. 19 (programmazione e monitoraggio, affari giuridico-legislativi, relazioni istituzionali e internazionali/UE, rapporti con Regioni e autonomie, comunicazione, servizi interni), così che il Segretario non resti un "capo senza strumenti", ma disponga dei vettori operativi per coordinare iniziative legislative, presidiare la qualità della normazione, alimentare i flussi informativi macroeconomici e orchestrare i rapporti istituzionali; attribuisce al vertice della Presidenza (e quindi al Segretario, quale capo dell'apparato) poteri di organizzazione, direzione e coordinamento delle strutture, includendo la gestione del personale e la messa a sistema dei flussi istruttori e informativi che l'art. 19 pretende (quadro conoscitivo, tracciamento dell'attuazione, raccordo con Parlamento e territori); integra gli ambiti trasversali (es. affari giuridico-legislativi e rapporti UE; relazioni con Regioni e Province autonome; comunicazione istituzionale; supporto ai rapporti con gli organi ausiliari) nella catena di comando presidenziale, così da consentire al Segretario generale di chiudere il ciclo: programmare → istruire → coordinare → monitorare → rendicontare.

In definitiva, il Segretariato è al contempo la regia dell'organizzazione interna e della gestione delle risorse umane e strumentali delle strutture in esso incardinate (fabbisogni,

posizioni dirigenziali, aree funzionali, standard procedurali, relazioni sindacali) e l'artefice dell'integrazione tra strutture interne e uffici esterni (dipartimenti/uffici dei ministri senza portafoglio), secondo un modello più o meno accentrato in base alle scelte del bilancio autonomo della Presidenza (supporto centralizzato dei servizi comuni e spesa decentrata presso i dipartimenti più complessi)¹⁵⁴.

Sulla base degli aspetti evidenziati, la dottrina più attenta ha posto in luce la sensibile diversità tra il Segretario generale della Presidenza del Consiglio e l'omologa figura presente in alcuni Ministeri, tra cui Difesa, Salute, Cultura ed Esteri¹⁵⁵. Pur nella varietà dei modelli organizzativi ministeriali, il tratto che accomuna i segretari generali dei dicasteri è, in genere, la funzione di garantire continuità alla gestione tecnico-amministrativa in ambiti strategici per gli interessi fondamentali dello Stato, assicurando che l'azione direttiva degli apparati centrali resti unitaria e coordinata.

Alla Presidenza del Consiglio, invece, la logica è pressoché rovesciata: il Segretario generale, quale primo collaboratore del Presidente, traduce sul piano tecnico-operativo l'impronta innovativa che accompagna l'insediamento di ogni nuovo Governo. Ne deriva che la sua nomina segna fisiologicamente una discontinuità rispetto al passato e, di fatto, ogni avvicendamento al vertice dell'Esecutivo è stato seguito dall'insediamento di un nuovo Segretario generale. In questa prospettiva, il Segretario generale funge da snodo operativo e da interfaccia amministrativa attraverso cui il Presidente del Consiglio "prende in mano" l'apparato della Presidenza e lo rimodula in funzione del proprio programma politico. È, in altri termini, la leva unitaria di cui il Presidente dispone per intervenire sull'amministrazione della Presidenza.

Per questa ragione, la figura del Segretario generale della Presidenza risulta più affine ai segretari generali presso gli organi costituzionali (in particolare, alla Presidenza della Repubblica) che non ai segretari generali dei ministeri. Il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio e quello della Presidenza della Repubblica, pur operando in ambiti distinti, si assomigliano per il livello costituzionale e la natura dell'ufficio che servono¹⁵⁶.

¹⁵⁴ La Corte Costituzionale, con la sentenza 28 aprile 1989, n. 242, ha sottolineato che l'attività del Segretario non ha rilevanza esterna, nel senso che essa può proiettarsi all'esterno, ma pur sempre quale espressione delle funzioni proprie del Presidente, a conferma della natura intrinsecamente servente e strumentale dell'ufficio. In senso conforme, Corte dei conti, Sez. controllo, delib. 21 marzo 1996, n. 58 e delib. 5 dicembre 1997, n. 149.

¹⁵⁵ G. RIZZONI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri, un ministero sui generis*, in L. D'ORTA-F. CARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 375;

¹⁵⁶ La figura è disciplinata dal D.P.R. 10 aprile 1991, n. 124.

Entrambi non sono semplici amministratori di un settore, ma i vertici dello staff tecnico-amministrativo di un organo di Presidenza. Sono, rispettivamente, il braccio operativo del vertice dell'Esecutivo politico e del vertice garante dello Stato, e in quanto tali svolgono una funzione fondamentale di filtro, consulenza riservata e coordinamento per le rispettive massime autorità.

Tuttavia, le due figure divergono radicalmente nella loro missione fondamentale e nella logica che ne governa l'azione. Il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio è l'incarnazione della legittima discontinuità politica; il suo scopo è tradurre l'indirizzo del nuovo Governo, rimodulando l'apparato e segnando una rottura con il passato. È una figura intrinsecamente politica e soggetta a *spoils system*.

Al contrario, il Segretario Generale del Quirinale è il custode della tradizione, della continuità costituzionale e della neutralità; la sua missione è garantire il corretto svolgimento delle funzioni del Capo dello Stato, al di sopra delle parti, tipicamente come figura di carriera la cui fissità trascende i singoli Presidenti. In sintesi, se la somiglianza è di posizione (vertice di un organo di Presidenza), la divergenza è di essenza: uno è la leva per il cambiamento politico, l'altro il garante della stabilità delle procedure e delle prassi che regolano l'istituzione di appartenenza.

Infine, tra i soggetti chiave con cui il Segretario generale si rapporta all'interno di Palazzo Chigi rientra il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, figura già consolidata prima della codificazione nella l. 400/1988¹⁵⁷. Si tratta del perno operativo del Presidente nella gestione del circuito decisionale. In qualità di Segretario del Consiglio dei Ministri, egli assicura la tenuta degli atti e dei verbali e dirige l'Ufficio di segreteria del Consiglio, cui fanno capo la documentazione preparatoria e l'esecuzione delle deliberazioni. Nella prassi, poi, il suo ruolo travalica la mera assistenza procedimentale: egli coordina la

¹⁵⁷La figura preesisteva alla codificazione del 1988: già il R.D.L. 10 luglio 1924, n. 1100 (sulle strutture di Gabinetto e le segreterie particolari dei sottosegretari di Stato) disciplina l'assetto organizzativo di Presidenza e sottosegretariati; quelle disposizioni resteranno in vigore (per la parte rilevante) fino all'abrogazione espressa operata proprio dall'art. 40, co. 3, della l. 400/1988, il cui art. 20 affida all'Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri, posto alle dirette dipendenze del Sottosegretario alla Presidenza, la preparazione dei lavori e l'esecuzione delle deliberazioni. Su proposta del Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica può attribuire al Sottosegretario deleghe tematiche puntuali su dossier di interesse strategico nazionale, tipicamente trasversali a più dicasteri e bisognosi di una regia unitaria. L'esercizio di tali deleghe avviene nel costante raccordo con i ministri titolari delle materie, in ossequio al principio di leale collaborazione. Gli ambiti possono spaziare, a titolo esemplificativo, dalle riforme ordinamentali all'agenda digitale/innovazione, dal coordinamento della comunicazione istituzionale ai rapporti con Regioni ed autonomie locali.

predisposizione dell'ordine del giorno (che è definito dal Presidente), dirige il pre-Consiglio come sede di istruttoria tecnico-giuridica e di composizione politica dei testi (verifica di coperture, compatibilità UE, coerenza normativa), e governa i flussi interni in coerenza con le linee presidenziali. In questo quadro si collocano anche l'attuazione e la vigilanza degli indirizzi organizzativi, in raccordo con il Segretario generale (ad es. la cd. "circolare Aquilanti"), e con il DAGL, nonché con i ministeri proponenti. Accanto a tali compiti, il Sottosegretario presidia strumenti di monitoraggio dell'attuazione del programma (reti, nuclei, tavoli interministeriali), sollecitando l'avanzamento delle priorità.

La natura dell'incarico può essere tecnica o politica, secondo le scelte del Presidente e l'assetto dell'esecutivo; in ogni caso, gli atti esterni restano imputati al Presidente o agli organi competenti. Così inteso, il Sottosegretario costituisce l'anello di congiunzione tra l'indirizzo del Premier, l'apparato di Palazzo Chigi e i dicasteri, garantendo unità e coerenza del ciclo decisionale di governo.

In conclusione, il dualismo tra Segretariato generale della Presidenza e Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri non è un dettaglio formale, ma il meccanismo fisiologico che separa la gestione endo-organizzativa del centro di governo dalla catena procedimentale di servizio al collegio — pre-Consiglio, istruttoria e calendarizzazione dell'ordine del giorno, verbalizzazioni ed esecuzione delle deliberazioni — prevenendo sovrapposizioni e conflitti di competenza¹⁵⁸.

2.5. I Dipartimenti e gli Uffici autonomi *policy-oriented*.

Si è già visto come, nell'assetto delineato dalla legge n. 400 del 1988 e dal successivo d.lgs. n. 303 del 1999, la Presidenza del Consiglio dei Ministri dovesse incarnare il modello di una struttura di guida leggera, un centro di indirizzo, impulso e coordinamento

¹⁵⁸ Secondo B. Cimino, *Gli uffici di diretta collaborazione nella presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2006, p. 689 ss., nelle strutture della Presidenza viene a crearsi una "duplice ibridazione" sul piano delle funzioni e della disciplina giuridica. Ciò in ragione delle peculiarità i termini di posizione e struttura dell'organo, che lo distinguono in maniera marcata dai dicasteri. Invero, al Segretario generale – organo amministrativo – spettano tutte le funzioni di coordinamento interno e, pertanto, a egli fanno capo tutti i corrispondenti uffici, i quali di conseguenza rientrano nell'apparato di linea, mentre nell'architettura dei ministeri gli stessi rientrerebbero tra quelli di staff (si pensi al controllo interno o gli affari giuridici e legislativi). Ne deriva una ridotta flessibilità nella gestione del personale, alla quale fa però da contraltare un'aumentata flessibilità nella gestione dei vertici (qualificati come uffici di diretta collaborazione).

dell'attività di governo coerente con il dettato costituzionale. Il legislatore aveva inteso sgombrare il campo da ogni ipotesi di ministerializzazione della struttura di Palazzo Chigi, preservandone il carattere neutro e servente rispetto al Presidente del Consiglio e al Consiglio dei Ministri.

La realtà istituzionale e organizzativa si è tuttavia sviluppata in senso opposto. A partire dagli anni Ottanta e con un'accelerazione crescente negli ultimi due decenni, la Presidenza si è dotata di una serie di dipartimenti e uffici autonomi a vocazione settoriale, che non si limitano a svolgere compiti di studio, analisi e raccordo interministeriale, ma assumono la gestione diretta e quotidiana di intere aree di policy. In tal modo, Palazzo Chigi si configura sempre più come una sorta di super-ministero occulto, un aggregato di piccoli ministeri che concentra in sé competenze amministrative eterogenee e spesso duplicative rispetto ai dicasteri di settore,¹⁵⁹ predisponendo altresì il terreno per le espansioni straordinarie che saranno oggetto del Capitolo III (PNRR, commissari straordinari, gestione delle emergenze).

Questo fenomeno fa inevitabilmente sorgere criticità che si ripetono trasversalmente, pur con intensità diverse, in ciascun caso esaminato. In primo luogo, la violazione del principio di buon andamento (art. 97 Cost.), poiché la duplicazione di strutture centrali sulla medesima materia produce dispersione di risorse, costi di transazione più elevati e tempi decisionali più lunghi, senza reali benefici in termini di efficacia. In secondo luogo, l'alterazione del principio di tipicità: la Presidenza, organo atipico per definizione, si dota di strutture stabili che esercitano funzioni ministeriali di programmazione, finanziamento e attuazione, senza che vi sia una chiara previsione ordinamentale che legittimi tale collocazione. In terzo luogo, l'opacizzazione dell'accountability: la responsabilità politica si frammenta tra il ministro senza portafoglio che si avvale del dipartimento, il Presidente del Consiglio come titolare formale della struttura e i ministri competenti per materia; la catena decisionale diventa sfuggente e il controllo parlamentare più difficile da esercitare.

Il meccanismo attraverso cui si istituzionalizza questa deriva in senso dicasteriale segue una dinamica ormai ricorrente:

- I. il Governo istituisce un ministro senza portafoglio (es. per la famiglia, per la gioventù, per la pubblica amministrazione), il quale non dispone di un dicastero proprio;

¹⁵⁹ Cfr. L. Torchia, *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, 2009, p. 174. L'Autrice pone in luce appaia poco comprensibile la scelta del legislatore di consentire agli apparati presidenziali di natura simil-dicasteriale di beneficiare di un regime organizzativo, contabile e del personale differenziato e più flessibile rispetto a quello previsto per i ministeri.

- II. parallelamente, viene rafforzato o creato un dipartimento della Presidenza che, in realtà, funge da braccio amministrativo permanente di quel ministro;
- III. in questo modo, ciò che dovrebbe essere un organo politico “leggero” (il ministro senza portafoglio) trova il proprio supporto in una struttura amministrativa stabile che gestisce fondi, emana atti e amministra politiche pubbliche, sopravvivendo (di solito) ai mutamenti politici e consolidandosi nell’ordinamento, in assenza di *sunset clause* o trasferimenti ai ministri con portafoglio competenti per materia.

Di seguito, dunque, si svolgerà una ricognizione sistematica dei principali dipartimenti e uffici autonomi policy-oriented, ossia il Dipartimento della Protezione Civile, il Dipartimento per l’Informazione e l’Editoria, il Dipartimento per le Politiche per la Famiglia, il Dipartimento per le Pari opportunità, il Dipartimento per lo Sport, il Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, il Dipartimento per le Politiche in favore delle Persone con Disabilità, il Dipartimento delle Politiche contro la Droga e le Altre Dipendenze, il Dipartimento per le Politiche del Mare, il Dipartimento “Casa Italia”, l’Ufficio per le Politiche spaziali e aerospaziali, il Dipartimento della Funzione Pubblica, il Dipartimento per la Trasformazione Digitale.

Per ognuno di essi si metteranno in luce:

- a. le competenze effettivamente esercitate e le attività di amministrazione attiva svolte;
- b. i ministeri di settore cui tali competenze naturalmente afferirebbero;
- c. le ragioni per cui la loro collocazione presso la Presidenza costituisce una patologia dell’ordinamento.

All’interno di questo panorama, due casi meritano una trattazione in parte autonoma e un giudizio più sfumato: il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Dipartimento per la Trasformazione Digitale. La loro collocazione in Presidenza, infatti, può trovare una *ratio* giustificativa, almeno in via di principio, nella natura orizzontale e abilitante delle loro funzioni. Essi, infatti, non presidiano un settore specifico dell’intervento pubblico, ma sono chiamati a garantire le precondizioni stesse del buon andamento amministrativo (art. 97 Cost.) e dell’efficacia dell’azione di governo nel suo complesso: l’organizzazione razionale dello Stato, la performance, la trasparenza, l’innovazione tecnologica e l’erogazione di servizi pubblici efficienti.

Tuttavia, proprio perché operano al confine delicatissimo tra indirizzo di sistema e gestione operativa, anche per questi due dipartimenti è possibile e doveroso tracciare una linea di

confine. La loro opportunità è condizionata al rigoroso rispetto del ruolo di regolatori, architetti di sistema e facilitatori: quando questa soglia viene oltrepassata e le strutture iniziano a sostituirsi alle amministrazioni di merito nella gestione diretta di fondi, bandi e processi operativi, cadono nella stessa patologia che caratterizza gli altri dipartimenti, tradendo la loro missione originaria e generando duplicazioni e opacità.

La ricognizione che segue, pertanto, pur mantenendo un impianto analitico unitario, terrà conto di questa fondamentale distinzione, dimostrando come persino le eccezioni potenzialmente giustificabili confermino, nel loro scivolamento verso l'amministrazione attiva, la validità dell'ipotesi critica di fondo.

1. Dipartimento della Protezione civile.

Questa struttura costituisce il caso-scuola della deriva ministeriale di una Presidenza che, nell'esercizio delle funzioni in tale settore, passa dall'essere regia a farsi amministrazione attiva con leve proprie di programmazione, spesa e normazione in deroga. L'ambito di operatività include: previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi sismici e idrogeologici; gestione delle emergenze e ritorno all'ordinario; coordinamento multilivello tra amministrazioni statali, Regioni, autonomie e sistema del volontariato; logistica, approvvigionamenti e poteri commissariali; relazioni europee e internazionali.

La traiettoria ordinamentale della struttura ha inizio con la nomina di un ministro senza portafoglio ad opera del Governo Spadolini I (1981) e con la fissazione dei primi assetti per mezzo dei D.P.C.M. 14 settembre 1984 sull'organizzazione del Dipartimento e 16 ottobre 1984 istitutivo del Comitato operativo per le emergenze; prosegue con la legge 225/1992, istitutiva del "Servizio nazionale", avente al centro il Presidente del Consiglio (o un'autorità delegata). La riforma del 1999, lo si è detto, immagina un superamento del modello dipartimentale con l'attribuzione del potere di indirizzo politico al Ministro dell'Interno la creazione di un'Agenzia di protezione civile alla quale trasferire funzioni, personale e perfino la dipendenza funzionale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Tale disegno, tuttavia, non viene attuato e, anzi, con il d.l. 343/2001 (conv. in l. n. 401/2001), si torna esplicitamente al Dipartimento presso la Presidenza.¹⁶⁰ Di quest'ultimo, quindi, il

¹⁶⁰ Per una trattazione più approfondita della questione, cfr. E. CASTORINA, *Direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri nel sistema della protezione civile*, op. cit., e M. COTTA E F.

Codice della protezione civile (d.lgs. n. 1/2018) riordina e codifica le prerogative, che abbracciano l'intero ciclo del rischio (previsione, prevenzione/mitigazione, gestione dell'emergenza, superamento) e giungono – in stato di emergenza – fino al potere di ordinanza (del Capo Dipartimento) per l'attuazione unitaria degli interventi.

Attualmente, la struttura fa capo a un Ministro senza portafoglio, cui il Dipartimento fornisce un braccio amministrativo stabile comprendente otto Uffici, tra cui quello deputato alla gestione delle emergenze.

La fisionomia concreta è quella di una catena completa di governo: il Dipartimento pianifica, finanzia, attua e monitora. Istruisce e coordina le deliberazioni dello stato di emergenza in Consiglio dei Ministri; gestisce il Fondo per le emergenze nazionali; emana, tramite il Capo Dipartimento, ordinanze (anche in deroga) per assicurare tempestività; presiede logistica e approvvigionamenti in regime speciale; coordina il volontariato organizzato; negozia e vigila su accordi interistituzionali (ricostruzioni, grandi eventi); eroga contributi e ristori a famiglie, imprese e amministrazioni; rappresenta il Governo nelle sedi europee e internazionali competenti.

È evidente come ci si trovi ben oltre la “regia”: queste attività integrano un'amministrazione attiva a tutto tondo, con poteri e fondi propri, anche rafforzati da interventi normativi recenti in tema di ricostruzione e grandi eventi.

Il dato contabile più recente mostra con nettezza come questa *policy* dreni energie e risorse: nella gestione 2024¹⁶¹, alla Protezione civile sono state destinate risorse definitive per 4,14 miliardi, con impegni per circa 1,4 miliardi e pagamenti di competenza per 1,28 miliardi; tra le politiche attive della PCM, il Dipartimento resta preponderante, seguito – a distanza – dal sostegno all'editoria. La stessa Corte dei conti sottolinea il doppio profilo (indirizzo/gestione) che la materia assume nel perimetro di Palazzo Chigi, fino a includere gli interventi per ricostruzioni e grandi eventi disciplinati da recenti decreti-legge.

MARANGONI, *Il governo*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 180 ss., i quali attribuiscono in parte la difficoltà di spostamento dalla Presidenza al rilievo politico e alla visibilità mediatica di cui la policy gode. Più in generale, cfr. L'agenzia di protezione civile (artt. 76-89), in A. PAJNO E L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 415-431.

¹⁶¹ Cfr. Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2024, Corte dei conti sez. riunite in sede di controllo, p. 56 e ss. La stessa Corte sottolinea, d'altra parte, che “le competenze del Dipartimento della Protezione civile, in quanto inerenti una materia di legislazione concorrente di Stato e Regioni, in forza dell'art. 117 comma 2 della Costituzione, sono declinate sia attraverso la predisposizione di una tipica attività di indirizzo e coordinamento a favore degli enti coinvolti in “eventi emergenziali di protezione civile” di cui all'art. 7 del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice di protezione civile), sia attraverso un'azione amministrativa di più ampio spettro, per lo più connotata da profili di natura tecnica e preventiva.

Sulla base di quanto precede, appare evidente la sovrapposizione strutturale con:

- il Ministero dell'Interno per quanto attiene alla collaborazione con le prefetture e i Vigili del fuoco e, più in generale, all'ordine pubblico;
- il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e le sue agenzie in relazione alla prevenzione/mitigazione del rischio idro-idrogeologico e ambientale;
- il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con riferimento alle reti e infrastrutture danneggiate;
- il Ministero della Salute per la gestione delle emergenze sanitarie;
- il Ministero della Cultura limitatamente al recupero dei beni culturali danneggiati

Le amministrazioni e i territori si trovano così a dover seguire procedure, calendari e piattaforme impostati dalla PCM (ordinanze, riparti, capitoli speciali), in parallelo a standard e responsabilità di settore: un doppio binario decisionale e di spesa che rende la “deroga” una infrastruttura ordinaria di governo.

2. Dipartimento per la Comunicazione e l'Editoria.

Il Dipartimento rientra tra quelli storici della Presidenza, in quanto già nel 1948, col d.l. n. 274 del 8 aprile, vennero disciplinati il Servizio informazioni per la stampa e l'Ufficio della proprietà letteraria, artistica e scientifica. Esso opera nel seguente ambito di *policy*: coordinamento della comunicazione istituzionale, pubblicità e informazione delle amministrazioni, rapporti convenzionali con le agenzie di stampa e con il concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo, politiche di sostegno all'editoria e ai prodotti editoriali, tutela del diritto d'autore.

Il fondamento ordinamentale risiede nell'art. 30 del D.P.C.M. 1° ottobre 2012, che qualifica il Dipartimento come struttura di supporto al Presidente nell'area funzionale di comunicazione, informazione e editoria; l'assetto interno è stato definito, da ultimo, con il decreto del Sottosegretario del 2 ottobre 2023. Il vertice è rappresentato da un Sottosegretario alla Presidenza con delega, e, al livello dirigenziale generale, si collocano tre Uffici deputati, rispettivamente, all'informazione e alla comunicazione istituzionale, al sostegno all'editoria e agli affari internazionali.

Nel ventaglio delle funzioni svolte, è possibile individuare in primo luogo compiti fisiologici di vero e proprio supporto al Premier, quali la cura della comunicazione del Governo, il

coordinamento della comunicazione istituzionale delle amministrazioni e la gestione di convenzioni con le agenzie di stampa, così come il raccordo con il concessionario del servizio pubblico per campagne di utilità pubblica. La fisionomia operativa, tuttavia, va ben oltre il supporto tutte le volte in cui il Dipartimento trascende tali funzioni orizzontali e aziona le leve tipiche di una politica di settore, configurandosi come dicastero virtuale concorrente ai ministeri di merito.

In particolare, ciò si riscontra allorché esso promuove e attua politiche di sostegno all'editoria e ai prodotti editoriali attraverso contributi (Fondo unico per il pluralismo e l'innovazione digitale dell'informazione e dell'editoria e Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria), bandi e riparti; coordina le attività di tutela del diritto d'autore e dei diritti connessi ed esercita vigilanza su SIAE e Nuovo IMAIE.

In sintesi, la catena "pianifica-finanzia-attua-monitora" è strutturalmente incardinata a Palazzo Chigi (che nel 2024 vi ha destinato risorse complessive pari a 653 milioni di euro), con effetti diretti sull'ecosistema dell'informazione (flussi convenzionali, sostegni economici, standard comunicativi) e sulla governance del diritto d'autore. Questo perimetro genera sovrapposizioni strutturali con più amministrazioni e attori:

- il Ministero della Cultura relativamente alle politiche culturali e al diritto d'autore, alla vigilanza congiunta su SIAE e Nuovo IMAIE;
- il Ministero delle Imprese e del Made in Italy per quanto riguarda la promozione delle imprese/dei media e i profili industriali del settore, la concessione e i rapporti economici con il servizio pubblico;
- il Ministero dell'Economia e delle Finanze limitatamente a contributi, crediti d'imposta e riparti finanziari a sostegno dell'editoria;

L'effetto tipico del dicastero virtuale a Palazzo Chigi è un doppio binario operativo: amministrazioni e operatori del settore si interfacciano con procedure, convenzioni, bandi e criteri fissati dal Dipartimento, in parallelo alle linee e agli standard dei ministeri di merito e dell'Autorità di settore; la presenza, in PCM, di leva finanziaria (sostegni all'editoria), leva convenzionale (agenzie/servizio pubblico) e leva di vigilanza (SIAE/Nuovo IMAIE) sposta il baricentro decisionale sull'hub di governo, incidendo in modo diretto sull'assetto dell'informazione e della comunicazione istituzionale.

3. Dipartimento per le Politiche per la Famiglia.

Il Dipartimento cura una materia per sua natura trasversale, che andrebbe trattata nel quadro integrato delle politiche di welfare, ma che, proprio in ragione di tale trasversalità, è stata “catturata” dall’architettura di Palazzo Chigi, che la gestisce in via diretta.

Istituito tramite l’art. 19 del D.P.C.M. 1° ottobre 2012 e organizzato da ultimo in base al D.M. 20 settembre 2023, il Dipartimento fungerebbe da mera struttura di supporto alla promozione e al raccordo delle azioni di governo in favore della famiglia, assicurando l’attuazione delle politiche in ogni ambito e la tutela dei diritti nelle varie componenti e problematiche generazionali.

In realtà, l’analisi delle attribuzioni ne rivela un profilo ben più incisivo: esso elabora e coordina le politiche nazionali, regionali e locali in materia avvalendosi dell’Osservatorio nazionale e redigendo il Piano nazionale per la famiglia, di cui monitora e valuta gli esiti; concorre al finanziamento delle politiche per la famiglia gestendo le risorse afferenti al Fondo omonimo, definendo criteri di riparto di tali risorse, predisponendo bandi e curando i relativi procedimenti. Ancora, promuove e attua direttamente progetti e campagne di comunicazione su natalità, genitorialità e servizi educativi per l’infanzia, e coordina azioni governative espressamente orientate al contrasto della crisi demografica. Su questo terreno, attiva e guida intese in Conferenza Unificata su questioni sostanziali (sviluppo del sistema dei servizi socio-educativi, riorganizzazione dei consultori familiari, qualificazione del lavoro delle assistenti familiari, riduzione del costo dei servizi per famiglie numerose), finanzia iniziative di conciliazione dei tempi di lavoro e di cura, coordina le politiche in materia di relazioni giuridiche familiari e di adozioni – comprese quelle internazionali – e cura la comunicazione istituzionale. Rappresenta inoltre il Governo in organismi nazionali, europei e internazionali competenti e fornisce supporto all’Osservatorio nazionale per l’infanzia e l’adolescenza e al Centro di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza.

La sua organizzazione interna, con al vertice un ministro senza portafoglio, conferma che si tratta di un’amministrazione di merito a tutti gli effetti: tre uffici di livello dirigenziale generale – politiche per natalità e conciliazione, politiche per infanzia e adolescenza, segreteria tecnica della Commissione per le adozioni internazionali – incardinano un ciclo “pianifica–finanzia–attua–monitora” tipico di un ministero, non di un ufficio di coordinamento.

È di tutta evidenza il fatto che questa configurazione genera sovrapposizioni sistemiche con almeno tre dicasteri:

- il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che è il naturale titolare delle politiche di welfare e di sostegno ai nuclei familiari, specie in condizioni di vulnerabilità: la programmazione, gestione e valutazione di fondi e interventi per famiglia e infanzia appartengono fisiologicamente all'amministrazione sociale, non alla Presidenza;

- il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per i profili fiscali e le misure economiche (detrazioni, assegni, strumenti pro-natalità), che richiedono coerenza sostanziale e temporale con i programmi finanziati dal Dipartimento; la co-programmazione ex post produce facilmente asincronie;

- il Ministero della Salute, per l'area materno-infantile e i servizi territoriali sanitari connessi alla natalità e alla prima infanzia, ambiti sui quali il Dipartimento interviene definendo priorità e finanziando progetti.

Da qui discende il profilo patologico: la coesistenza di un'articolazione presso la Presidenza e dei ministeri titolari determina un doppio binario di *policy* e di spesa (violazione del principio del buon andamento): si moltiplicano i canali decisionali, si duplicano programmazioni e bandi, si stratificano criteri differenti; gli enti attuatori – Regioni, Comuni, soggetti del terzo settore – sono costretti a interloquire con due amministrazioni centrali sulle medesime materie, affrontando costi di transazione, tempi più lunghi e margini di incertezza applicativa. Pertanto, il responsabile ultimo della politica familiare risulta opaco: nella rappresentazione istituzionale, il Ministro senza portafoglio incarna l'indirizzo politico e nella realtà amministrativa, la gestione è affidata a un Dipartimento che risponde al Presidente del Consiglio; parallelamente, il Ministero del Lavoro mantiene competenze sostanziali su segmenti essenziali della stessa *policy*. Questa sovrapposizione attenua la tracciabilità delle decisioni e rende più problematico l'esercizio pieno del controllo parlamentare sul merito amministrativo.

In definitiva, la maggiore visibilità politica che la collocazione a Palazzo Chigi procura alla *policy* familiare non compensa il difetto strutturale: il baricentro si sposta dal confronto tecnico-amministrativo ordinario al centro di governo, con un effetto di centralizzazione atipica che difficilmente migliora la qualità degli interventi, mentre certamente complica la loro integrazione con sanità, fisco e welfare.

4. Dipartimento per le Pari Opportunità.

Il Dipartimento presidia una materia trasversale (parità di genere, prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne, tratta e grave sfruttamento, non discriminazione, empowerment e rappresentanza) che, per coerenza sistemica, richiederebbe una regia interministeriale con gestione nei dicasteri di merito.

Il vertice politico, ossia un Ministro senza portafoglio (attualmente la Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità), si serve di una struttura formata, a livello generale, dall'Ufficio per le politiche delle pari opportunità, dall'Ufficio per le questioni internazionali e gli affari generali e dall'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica.

Il Dipartimento, istituito con l'art. 16 del D.P.C.M. 1° ottobre 2012 e organizzato internamente sulla base del decreto del Sottosegretario di Stato dell'8 aprile 2019, esercita le seguenti attività: elabora e coordina piani e misure nazionali, esercita funzioni di rappresentanza e raccordo nei fori internazionali (UE, Consiglio d'Europa, organismi specializzati), governa osservatori e organismi consultivi, gestisce fondi dedicati e, elemento qualificante, definisce e attua i riparti annuali di risorse mediante D.P.C.M. firmato dall'Autorità politica delegata, oltre a pubblicare bandi nazionali continuativi (in particolare su reti antiviolenza e progetti contro la tratta).

L'azione è ad alta intensità amministrativa: programmazione, criteri e priorità operative, convenzioni con Regioni e Comuni, finanziamento e monitoraggio dei servizi (centri antiviolenza, case rifugio, misure di prevenzione), campagne e interventi di mainstreaming, rapporti strutturati con il terzo settore e con le amministrazioni coinvolte. Questo perimetro genera sovrapposizioni strutturali con:

- il Ministero del Lavoro relativamente ad attività volte ad assicurare l'inclusione e la conciliazione vita-lavoro;
- il Ministero della Salute per i percorsi antiviolenza e le ricadute sanitarie;
- il Ministero dell'Interno e il Ministero della Giustizia limitatamente ai profili penali, all'ordine pubblico e alla tutela delle vittime;
- il Ministero dell'Economia e delle Finanze per quanto attiene a strumenti finanziari e fiscali legati alle politiche di genere;

- il Ministero dell'Istruzione in materia di educazione e prevenzione delle disparità.

La specificità patologica del caso pari opportunità sta nel fatto che la Presidenza non solo coordina ma alloca sistematicamente risorse tramite riparti in D.P.C.M. e bandi nazionali ricorrenti: il centro di governo diventa così un centro di spesa e indirizzo diretto per un'intera politica pubblica, con cui Regioni, servizi sociali e sanitari, procure e reti di accoglienza devono interfacciarsi secondo calendari, criteri e adempimenti propri del Dipartimento, paralleli a quelli dei ministeri di settore.

L'effetto è un doppio binario operativo in cui la leva finanziaria e la programmazione restano a Palazzo Chigi, mentre l'attuazione territoriale ricade su soggetti che, al contempo, sono già tenuti a rispondere a linee e standard derivanti dai dicasteri competenti: una configurazione che sposta l'asse decisionale verso la Presidenza e rende l'intero campo dipendente da priorità e riparti fissati al centro, più che da una fisiologica integrazione tra amministrazioni di merito.

5. Dipartimento per le Politiche in favore delle Persone con Disabilità.

Il Dipartimento presidia il seguente ambito: diritti, progetto di vita, servizi sociosanitari ed educativi, inclusione lavorativa e sociale, autonomia.

La cornice normativa recente vede l'istituzione tramite il D.P.C.M. 3 marzo 2023 (che modifica il D.P.C.M. 1° ottobre 2012) e l'organizzazione interna definita dal DM 22 dicembre 2022. Al vertice politico è collocato un Ministro.

Pur presentandosi formalmente come struttura di supporto per le funzioni di indirizzo, coordinamento, promozione, vigilanza e verifica, il Dipartimento svolge un ciclo completo di amministrazione attiva: gestisce fondi assegnati alle politiche per la tutela e la promozione dei diritti delle persone con disabilità e per favorirne partecipazione, inclusione e autonomia (in coerenza con la Convenzione ONU e la Carta dei diritti fondamentali UE); cura gli adempimenti necessari all'adozione degli atti, anche normativi, di competenza in materia di disabilità; assicura la segreteria tecnica e il supporto amministrativo dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità (art. 3, co. 5, l. 18/2009), anche in collaborazione con la struttura di missione istituita con D.P.C.M. 29 ottobre 2021; istruisce intese e accordi in Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata (d.lgs. 281/1997) per sviluppare una governance coordinata delle prestazioni e dei servizi socio-sanitari ed educativi; svolge informazione e comunicazione istituzionale (incluse azioni positive e best

practices); garantisce la rappresentanza di Governo in organismi nazionali, europei e internazionali competenti, fornendo il necessario supporto all’Autorità politica; promuove, in collaborazione con ISTAT e INPS, la raccolta dati sulle persone con disabilità; cura l’istruttoria delle istanze e dei quesiti; promuove studi e ricerche; predispose i pareri per i patrocini della Presidenza in materia; mantiene un confronto costante con federazioni e associazioni rappresentative.

L’insieme di queste funzioni delinea un perimetro “pianifica-regola-finanzia-attua-monitora” che è proprio di un’amministrazione di merito, non di un ufficio di solo coordinamento. A dimostrazione del fatto che non si tratta di un mero indirizzo si collocano gli stanziamenti nel bilancio della Presidenza per l’anno 2024: 743 milioni di euro, con un incremento del 35% rispetto all’esercizio precedente dovuto in buona parte alla gestione del neoistituito Fondo unico per l’inclusione delle persone con disabilità.

Dal perimetro descritto discendono sovrapposizioni sistemiche con più dicasteri:

- Ministero del Lavoro e Politiche sociali per presa in carico sociale, inclusione lavorativa e rete dei servizi territoriali;
- Ministero della Salute per l’intero versante sanitario (valutazione, LEA, percorsi di vita indipendente);
- Ministero dell’Istruzione e Ministero dell’Università e della Ricerca per la componente scolastica e formativa;
- MEF per l’allocazione delle risorse e i trasferimenti;
- Ministero degli Affari esteri il raccordo multilaterale su diritti e standard.

Ne risulta un doppio binario di *policy* e di spesa: gli stessi attori territoriali (Regioni, Comuni, aziende sanitarie, scuole, terzo settore) devono seguire calendari, criteri e adempimenti propri del Dipartimento — spesso legati a riparti, bandi o atti istruiti a Palazzo Chigi — in parallelo alle linee e agli standard provenienti dai ministeri di merito. La specificità patologica del caso disabilità, rispetto ad altri dipartimenti, sta anche nell’intensità regolatoria e procedurale esercitata in Presidenza: l’istruttoria per atti normativi e per intese in Conferenza che ridefiniscono la filiera socio-sanitaria ed educativa, unita alla gestione dei fondi dedicati e alla regia sugli organismi nazionali (Osservatorio), sposta il baricentro decisionale sul centro di governo e rende l’attuazione territoriale dipendente da priorità, riparti e tempistiche fissati dal Dipartimento, anziché da una integrazione fisiologica tra amministrazioni di settore.

6. Dipartimento per lo Sport.

Il Dipartimento presidia una materia intrinsecamente trasversale: educazione, salute pubblica, impiantistica, fiscalità, eventi e relazioni internazionali.

Istituito dal D.P.C.M. 28 maggio 2020 e organizzato, da ultimo, dal D.M. 20 novembre 2023, il Dipartimento si presenta formalmente come struttura di supporto al Presidente del Consiglio o all'autorità politica delegata; nella prassi, però, esercita un ciclo completo di azione pubblica. Infatti, il Ministro senza portafoglio, servendosi dell'Ufficio Affari generali, Attività internazionale e Comunicazione e dell'Ufficio Impiantistica sportiva e Interventi per lo Sport provvede agli adempimenti giuridici e amministrativi e all'istruttoria degli atti, propone, coordina e attua iniziative normative, amministrative e culturali; esercita poteri di indirizzo, direttiva e controllo nei confronti di Sport e salute S.p.A.; cura i rapporti internazionali con UE, Consiglio d'Europa (EPAS), UNESCO, WADA e l'ecosistema degli organismi sportivi; svolge funzioni in tema di prevenzione del doping e della violenza nello sport; esercita la vigilanza su CONI, CIP, ACI, Collegio nazionale dei maestri di sci e, unitamente ad altri ministeri per i rispettivi profili, su Aero Club d'Italia; esercita indirizzo pubblicistico sull'Istituto per il Credito Sportivo insieme al Ministero della cultura; gestisce le istanze di riconoscimento delle qualifiche professionali straniere per le professioni sportive; istruisce e gestisce contributi a famiglie, organismi sportivi e per l'impiantistica e gli eventi (anche attraverso il Fondo unico a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano); coordina gli investimenti per impianti nell'ambito di piani di riqualificazione urbana e territoriale, gestendo in particolare il PNRR – Missione 5, Componente 2, Investimento 3.1 “Sport e Inclusione”; governa il fondo per le opere connesse agli impianti sportivi delle Olimpiadi Invernali Milano–Cortina 2026 e i rapporti con la Fondazione Milano Cortina, la Infrastrutture Milano Cortina S.p.A. e gli altri enti coinvolti; cura gli adempimenti sul 5×1000 alle ASD e sullo sport bonus; istruisce i patrocini; sviluppa studi, ricerche e analisi anche in coordinamento con amministrazioni, università e centri di ricerca.

Questo perimetro funzionale e organizzativo produce sovrapposizioni strutturali con più ministeri:

- il Ministero dell'Istruzione per l'educazione fisica a scuola, l'impiantistica scolastica e le progettualità extracurricolari;

- il Ministero della Salute per medicina sportiva, prevenzione e promozione dell'attività fisica come leva di sanità pubblica;
- il Ministero della cultura per grandi eventi e valorizzazione culturale/turistica degli impianti;
- con il Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti, il Ministero della Difesa e il Ministero dell'Interno per i profili di vigilanza su AeCI e sicurezza degli eventi;
- con il MEF per regimi fiscali e contributivi dello sport dilettantistico e professionistico, nonché per gli incentivi all'impiantistica e agli eventi.

L'effetto caratteristico, rispetto ad altri dipartimenti, è che il centro di governo non solo programma e spende, ma indirizza e controlla soggetti ordinamentali dotati di autonomia (CONI, CIP, Sport e Salute S.p.A.), ridisegnando la catena di comando del settore attraverso convenzioni, indirizzi e riparti decisi a Palazzo Chigi.

Ne risulta un doppio binario operativo: federazioni, enti locali, scuole e operatori devono interfacciarsi con due catene centrali (Presidenza e ministeri), con criteri e calendari paralleli su impianti, eventi e promozione dello sport di base; la coerenza intersettoriale finisce per dipendere da aggiustamenti successivi, mentre la posizione di Palazzo Chigi – dotato di leva finanziaria, vigilanza e poteri di indirizzo – condiziona direttamente scelte che, in un assetto fisiologico, sarebbero ponderate nei ministeri di merito o nel perimetro autonomo del sistema sportivo.

7. Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale.

Il Dipartimento presidia un ambito intrinsecamente trasversale: partecipazione, educazione non formale, lavoro e imprenditorialità giovanile, politiche abitative, mobilità e programmi europei, fino alla gestione del Servizio.

Politicamente, fa capo a un Ministro senza portafoglio (oggi lo stesso titolare del dicastero per lo Sport), il quale si avvale di tre uffici di livello dirigenziale generale, segnatamente l'Ufficio per le Politiche Giovanili, l'Ufficio per il Servizio Civile Universale e l'Ufficio Organizzazione, Risorse e Comunicazione.

Il fondamento ordinamentale risiede nel D.P.C.M. 1° ottobre 2012, che qualifica il Dipartimento come struttura di supporto per la promozione e il raccordo delle azioni di governo; per il Servizio civile, la cornice sostanziale è contenuta nel d.lgs. 6 marzo 2017, n.

40, che istituisce il Servizio civile universale con programmazione triennale e piani annuali, attuati mediante programmi e progetti presentati dagli enti accreditati¹⁶².

La fisionomia operativa va ben oltre il supporto, giacché la struttura programma, finanzia e attua interventi; gestisce e ripartisce le risorse delle politiche giovanili (progettualità cofinanziate e fondi tematici quali il Fondo per le Politiche Giovanili, il Fondo Nazionale per gli Interventi del Servizio Civile Universale, il Fondo per la Carta Giovani Nazionale); governa la macchina del Servizio civile universale (piani, bandi, accreditamento, assegnazione e gestione degli operatori volontari, monitoraggio e controlli); amministra piattaforme e canali dedicati per bandi e candidature (tra cui i portali Scelgo il Servizio Civile e Domande online) e presidia iniziative di comunicazione e partecipazione (“Giovani2030”). In parallelo, svolge rapporti e rappresentanza internazionale sulle politiche giovanili, coordina attività con l’Agenzia nazionale per i giovani e realizza attività di vigilanza/monitoraggio su accordi e progetti cofinanziati, con una presenza capillare di sportelli e referenti funzionali.

In sintesi, la catena “pianifica–finanzia–attua–monitora” è interamente incardinata a Palazzo Chigi e finanziata, per l’anno 2024, tramite un ammontare di risorse pari a 560 milioni di euro, con un incremento del 97% rispetto all’esercizio precedente da attribuirsi al finanziamento del Fondo nazionale per gli interventi del servizio civile universale. Questo perimetro genera sovrapposizioni strutturali con più amministrazioni:

- il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, per l’inclusione lavorativa, l’autoimprenditorialità e i dispositivi finanziari a favore dei giovani;
- il Ministero dell’Istruzione, per l’orientamento, i percorsi di cittadinanza attiva, la formazione e le transizioni scuola–lavoro;
- il Ministero dell’Economia e delle Finanze, per i profili di fondi, garanzie e cofinanziamenti;
- il Ministero degli Affari esteri, per la cornice multilaterale dei programmi e delle reti giovanili;
- Il Ministero dell’Interno e altre amministrazioni in relazione ai profili organizzativi e di sicurezza connessi all’impiego degli operatori in progetti sul territorio.

¹⁶² Per una ricostruzione dell’evoluzione degli apparati amministrativi responsabili del servizio civile, cfr. E. ROSSI, Cinquant’anni di servizio civile: dall’obiezione di coscienza a tirocinio formativo?, Rivista AIC, vol. 2/2023.

L'effetto, tipico del modello di dicastero virtuale a Palazzo Chigi, è un doppio binario operativo: gli stessi enti locali, università, scuole, organizzazioni del terzo settore e soggetti accreditati devono interfacciarsi con procedure, calendari e criteri definiti dal Dipartimento, in parallelo a linee e standard provenienti dai ministeri di merito. In più, il peso della programmazione triennale e dei piani annuali del Servizio civile universale, formalizzata a livello dipartimentale, condiziona risorse e priorità dell'intero comparto, a conferma che la Presidenza non si limita a coordinare, ma alloca e dirige in via continuativa una politica pubblica che tocca istruzione, lavoro, welfare e cittadinanza.

8. Dipartimento delle Politiche contro la Droga e le Altre Dipendenze.

Il Dipartimento presidia un ambito intrinsecamente trasversale: prevenzione, cura e riabilitazione, sicurezza pubblica, scuola e università, sanità, politiche giovanili, cooperazione internazionale, sistemi informativi e allerta precoce.

Politicamente, fa capo a un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio con delega, che si avvale di una struttura composta, a livello dirigenziale generale, dall'Ufficio tecnico-scientifico e affari generali oltre che dell'Osservatorio nazionale permanente sulle tossicodipendenze.

Il suo fondamento ordinamentale risiede nell'art. 17 del D.P.C.M. 1° ottobre 2012 ("Ordinamento delle strutture generali della Presidenza"), come modificato dall'art. 1, comma 372, l. 30 dicembre 2024, n. 207 e dai successivi D.P.C.M. 5 marzo 2025 e 6 maggio 2025; l'Osservatorio permanente è stato istituito con D.P.C.M. 27 dicembre 2017 e aggiornato nel 2025.

La sfera di operatività della struttura va ben oltre il supporto, in quanto essa promuove, indirizza, coordina e attua le politiche antidroga del Governo; definisce e monitora il Piano di azione nazionale in coerenza con gli indirizzi UE; gestisce i sistemi di allerta precoce (sorveglianza dei rischi, attivazione di misure di prevenzione, flussi informativi verso istituzioni europee, Regioni e Amministrazioni centrali); organizza la raccolta centralizzata dei dati e le metodologie di rilevazione tramite l'Osservatorio, curando archiviazione, elaborazione e valutazione; pubblica la Relazione annuale al Parlamento; finanzia e coordina studi, ricerche e progetti (anche su incidentalità correlata a droghe e alcol); cura comunicazione istituzionale; promuove e realizza accordi di collaborazione con Stati esteri e progettualità europee/internazionali, d'intesa con il MAECI. In sintesi, la catena "pianifica-

finanzia–attua–monitora” è interamente incardinata a Palazzo Chigi. Questo perimetro genera sovrapposizioni strutturali con più amministrazioni:

- Il Ministero della Salute per quanto attiene a rete SerD, LEA, presa in carico sanitaria, prevenzione e riduzione del danno;
- Il Ministero dell’Interno e della Giustizia in relazione a misure amministrative e penali, ordine pubblico, sistema penitenziario;
- Il Ministero dell’Istruzione e Ministero dell’Università e della Ricerca con riferimento a educazione e prevenzione in ambito scolastico e accademico;
- Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti limitatamente a sicurezza stradale e incidentalità correlata;
- Il Ministero dell’Economia e delle Finanze con riguardo a fondi, cofinanziamenti e strumenti fiscali;
- Il Ministero degli Affari esteri relativamente a obblighi di reporting, raccordo multilaterale e cooperazione internazionale.

Sulla base di questo fenomeno, Regioni, ASL/SerD, scuole, terzo settore, forze di polizia e magistratura devono seguire procedure, calendari e criteri fissati dal Dipartimento in parallelo a linee e standard dei ministeri di merito; la combinazione fra leva finanziaria, pianificazione nazionale, allerta precoce e hub informativo collocati in Presidenza sposta il baricentro decisionale sul centro di governo e rende la filiera attuativa dipendente da priorità e flussi determinati dal Dipartimento.

9. Dipartimento “Casa Italia”.

Il Dipartimento presidia, in evidente sinergia con quello della Protezione Civile, il seguente ambito: ricostruzione post-calamità oltre la fase emergenziale, prevenzione e contrasto del dissesto idrogeologico, riduzione del rischio sismico, integrazione dei dati territoriali, programmazione e coordinamento di interventi sul patrimonio pubblico e sulle aree urbane.

Politicamente, esso fa capo a un Ministro senza portafoglio, delegato – non a caso – anche per la Protezione civile e le Politiche del mare e che nella sua attività si avvale di tre Uffici di livello dirigenziale generale, ossia l’Ufficio per l’integrazione dei dati, il coordinamento e la gestione di progetti specifici, l’Ufficio per il coordinamento delle attività di ricostruzione

e Segreteria tecnico-amministrativa per il contrasto del dissesto idrogeologico e l'Ufficio per il coordinamento giuridico e gli affari amministrativi.

Il fondamento ordinamentale risiede nelle modifiche al D.P.C.M. 1° ottobre 2012 che hanno istituito e più volte riordinato "Casa Italia": dapprima il D.P.C.M. 3 luglio 2017 (istituzione del Dipartimento, allora articolato in non più di due uffici), poi i D.P.C.M. di riorganizzazione 4 marzo 2020 e 29 settembre 2020; da ultimo, il D.P.C.M. 27 luglio 2023, che ha nuovamente inciso sull'assetto complessivo delle strutture della Presidenza in coerenza con i successivi atti di delega.

La fisionomia operativa va ben oltre il supporto: la struttura programma, coordina e attua interventi su ricostruzione e prevenzione; integra e governa flussi informativi e basi dati per la valutazione del rischio, definisce priorità e progetti specifici (anche tramite avvisi e bandi dedicati, come "Piccoli Comuni" e interventi per le isole minori); supporta e coordina la filiera della ricostruzione successiva alla fase di protezione civile e presidia la coerenza con gli indirizzi europei e nazionali in materia di resilienza. Il collegamento politico-amministrativo con il Ministro delegato per la Protezione civile fa sì che "Casa Italia" eserciti funzioni di indirizzo e coordinamento strategico su prevenzione dei disastri, cura e valorizzazione del territorio e del patrimonio abitativo, a valle delle competenze del Dipartimento della Protezione civile e delle altre amministrazioni competenti.

A testimonianza del fatto che si tratta di un'ipotesi di gestione di politiche attive, si segnala come per l'anno 2024 la struttura sia stata destinataria di 410,64 milioni di euro (cifra raddoppiata rispetto all'esercizio precedente), con impegni pari a circa 218 milioni.

In sintesi, la catena "pianifica-finanzia-attua-monitora" è strutturalmente incardinata a Palazzo Chigi. Questo perimetro genera sovrapposizioni strutturali con più amministrazioni:

- il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, per la prevenzione del dissesto e la programmazione ambientale;
- il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per opere pubbliche, ricostruzione e sicurezza delle infrastrutture;
- il Ministero della Cultura, per la tutela e il ripristino dei beni culturali nelle aree colpite;
- il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per i profili di finanziamento, cofinanziamento e riparti;
- le Regioni e i Commissari straordinari per la ricostruzione e per l'attuazione territoriale;
- il Dipartimento della Protezione civile per il raccordo post-emergenziale e, talora, per la continuità di funzioni nella stessa filiera.

L'effetto, tipico del modello di dicastero virtuale a Palazzo Chigi, è un doppio binario operativo: gli stessi soggetti pubblici e territoriali devono interfacciarsi con procedure, calendari e criteri propri del Dipartimento Casa Italia, in parallelo a linee e standard dei ministeri di merito e degli altri centri della stessa Presidenza (Protezione civile), con il baricentro decisionale e informativo spostato sul centro di governo.

10. Dipartimento per le politiche del mare.

Il Dipartimento presidia un ambito intrinsecamente trasversale: tutela e valorizzazione della risorsa mare (profili ecologici, ambientali, logistici, economici), portualità e vie del mare, continuità territoriale e politiche per le isole, pesca e acquacoltura, turismo e archeologia subacquea, promozione internazionale, demanio e concessioni marittime, energia in mare.

Esso fa capo a un Ministro senza portafoglio con ulteriore delega per la protezione civile e Casa Italia, cui il Dipartimento fornisce supporto per l'elaborazione, l'approvazione e l'attuazione del Piano del mare triennale.

Il fondamento ordinamentale risiede nell'art. 12 del d.l. 11 novembre 2022, n. 173, convertito con l. 16 dicembre 2022, n. 204, che ha istituito il Comitato Interministeriale per le Politiche del Mare (CIPOM). e la Struttura di missione per le Politiche del Mare (poi trasfusa nel Dipartimento); nel D.P.C.M. 16 dicembre 2022 (istituzione della Struttura di missione); nell'art. 12 del d.l. 15 maggio 2024, n. 63, convertito con l. 12 luglio 2024, n. 101; e nel D.P.C.M. 24 luglio 2024 (modifiche al D.P.C.M. 1° ottobre 2012) che ha istituito/riordinato il Dipartimento trasferendogli le attribuzioni dalla precedente Struttura di missione; l'organizzazione interna è definita dal D.M. 23 settembre 2024.

Sul piano organizzativo, la struttura poggia su Uffici di livello dirigenziale generale individuati dal DM 23 settembre 2024 – Organizzazione interna del Dipartimento per le Politiche del mare, dedicati, tra l'altro, al supporto tecnico-organizzativo del CIPOM e del Piano del mare, alle politiche di valorizzazione e al demanio marittimo, alla portualità/continuità territoriale e agli affari generali e di coordinamento.

La fisionomia operativa va ben oltre il supporto formale, poiché il Dipartimento elabora, coordina e attua l'azione strategica del Governo sulle politiche del mare; supporta il Ministro e il CIPOM nella redazione, approvazione e implementazione del Piano del mare triennale, ne cura l'aggiornamento e il monitoraggio dell'attuazione, compiendo le azioni necessarie a

rimuovere ostacoli o ritardi; predispone, per conto del Ministro e del CIPOM, la relazione annuale alle Camere sullo stato di attuazione (art. 12, co. 10, d.l. 173/2022). Svolge funzioni di supporto tecnico-organizzativo al CIPOM per l'istruttoria dei dossier all'ordine del giorno, l'organizzazione dei lavori e delle riunioni preparatorie, la convocazione di tavoli tecnici, commissioni e gruppi di lavoro, nonché audizioni dei portatori di interesse; assiste il Presidente del CIPOM sulle ulteriori questioni da sottoporre al Comitato. Quanto ai contenuti strategici del Piano, il Dipartimento presidia gli indirizzi su: tutela/valorizzazione della risorsa mare (ecologia, ambiente, logistica, economia), valorizzazione economica (archeologia subacquea, turismo, pesca e acquacoltura, sfruttamento sostenibile delle risorse energetiche), vie del mare e sistema portuale, continuità territoriale e riduzione degli svantaggi insulari, promozione internazionale del "sistema-mare" nazionale in coerenza con le linee per internazionalizzazione e promozione delle imprese, demanio marittimo e concessioni turistico-ricreative.

In sintesi, la catena "pianifica-coordina-attua-monitora" è interamente incardinata a Palazzo Chigi. Questo perimetro genera sovrapposizioni strutturali con più amministrazioni:

- il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per portualità, trasporti marittimi e continuità territoriale;
- il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica per profili ambientali, energetici e tutela dell'ecosistema marino;
- il Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste per pesca e acquacoltura;
- il Ministero del Turismo per la valorizzazione turistica e l'archeologia subacquea;
- il Ministero degli Esteri e il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, per promozione e internazionalizzazione;
- il Ministero della Cultura per i beni culturali subacquei;
- il Ministero dell'Economia e delle Finanze per i profili finanziari e concessori;
- le Regioni e le Autorità di sistema portuale per l'attuazione territoriale.

L'effetto, tipico del modello di dicastero virtuale a Palazzo Chigi, è un doppio binario operativo: gli stessi soggetti pubblici e territoriali devono interfacciarsi con procedure, calendari e criteri definiti dal Dipartimento e dal CIPOM, in parallelo a linee e standard dei ministeri di merito, con il baricentro strategico e informativo spostato sul centro di governo tramite il Piano del mare e i suoi strumenti di monitoraggio.

11. Ufficio per le Politiche Spaziali e Aerospaziali.

L'Ufficio presidia il seguente ambito: alta direzione delle politiche spaziali e aerospaziali, coordinamento interministeriale, relazioni internazionali e industriali, indirizzo strategico verso l'Agenzia Spaziale Italiana e gli attori del comparto. Politicamente, fa capo al Ministro delle Imprese e del Made in Italy, che, delegato dal Presidente del Consiglio, presiede anche il Comitato interministeriale per le politiche relative allo spazio e alla ricerca aerospaziale (COMINT).

L'Ufficio, incardinato presso la PCM, supporta il Ministro nell'esercizio delle funzioni di alta direzione e di coordinamento delle politiche dei Ministeri sui programmi spaziali e aerospaziali, nei limiti fissati dalla normativa primaria e ferme restando le competenze del Ministero della Difesa per quanto attiene alla difesa nazionale e alle missioni *ex artt.* 88–89 del d.lgs. 66/2010.

Sul piano organizzativo, non si tratta di un Dipartimento, bensì di una struttura più snella con due servizi di livello dirigenziale non generale, il Servizio per gli affari generali e la gestione amministrativo-contabile e il Servizio per l'attuazione dei programmi e delle strategie in ambito spaziale e aerospaziale.

Il fondamento ordinamentale è dato dal d.lgs. 4 giugno 2003, n. 128, che attribuisce al Presidente del Consiglio l'alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento delle politiche relative ai programmi spaziali e aerospaziali; la disciplina del COMINT (istituito per assicurare il raccordo interministeriale) e gli atti di indirizzo governativi completano il perimetro. Nel 2024–2025 il COMINT, presieduto dal Ministro, ha definito e pubblicato gli Indirizzi del Governo in materia spaziale e aerospaziale, fissando priorità e traiettorie strategiche cui l'Ufficio dà attuazione istruttoria e coordinamento.

La fisionomia operativa va ben oltre un mero supporto formale, dal momento che l'Ufficio istruisce e coordina i dossier per il COMINT; cura l'ordine del giorno e i lavori del Comitato (riunioni preparatorie, tavoli tecnici, gruppi di lavoro, audizioni degli stakeholder); predispone gli schemi degli atti di indirizzo strategico e di coordinamento interministeriale; raccorda i Ministeri competenti (MIMIT, MUR, Difesa, MAECI, MEF, MASE, MIT, ecc.) e gli enti vigilati (*in primis*, l'Agenzia Spaziale Italiana-ASI); assiste il Ministro nelle relazioni europee e internazionali e nella traduzione degli indirizzi in programmi e iniziative (inclusi i profili industriali e di *space economy*). La stessa Presidenza, inoltre, ha formalizzato il centro di responsabilità dedicato (“CDR 21 – Politiche spaziali e

aerospaziali”), a testimonianza che pianificazione, coordinamento e monitoraggio della policy sono saldamente incardinati a Palazzo Chigi.

In questo assetto, l’Ufficio opera su una linea che inevitabilmente si sovrappone alle competenze dei dicasteri di merito:

- al Ministero delle Imprese e del Made in Italy per quanto riguarda politiche industriali e *supply-chain* spaziale;
- al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per i profili regolatori connessi a trasporti/ENAC;
- al Ministero dell’Università e della Ricerca con riferimento alla programmazione scientifica e al rapporto con l’ASI;
- al Ministero della Difesa limitatamente allo spazio per sicurezza e difesa;
- al Ministero degli Esteri per la cooperazione e i negoziati internazionali;
- al Ministero dell’Economia e delle Finanze in relazione alla coerenza finanziaria dei programmi;
- al Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica con riferimento agli aspetti ambientali e alla *space sustainability*.

L’effetto tipico del modello a centro di governo è un doppio binario di coordinamento: i Ministeri mantengono la gestione di settore, ma l’indirizzo strategico e il coordinamento interministeriale passano attraverso la PCM-Ufficio/COMINT, con calendari, priorità e documenti di indirizzo propri del centro (Indirizzi 2025), che condizionano l’allocazione delle risorse e la scansione dei programmi.

Come da premessa, considerazioni parzialmente differenti devono essere svolte rispetto ai due dipartimenti che seguono:

12. Dipartimento della Funzione Pubblica.

La struttura presidia attività -pervasivamente trasversali- volte a garantire il buon andamento e della modernizzazione dell’amministrazione: fissazione degli assetti organizzativi, gestione del personale e dei contratti pubblici di lavoro, misurazione e valutazione della performance, trasparenza e prevenzione della corruzione, qualità della regolazione e semplificazione.

Istituita come Dipartimento dall'art. 18 del D.P.C.M. 1 ottobre 2012 e organizzata, da ultimo, con D.M. 23 dicembre 2022, essa fa capo a un Ministro senza portafoglio presso la Presidenza del Consiglio e si articola in otto uffici di livello dirigenziale generale rispettivamente competenti in materia di: semplificazione e digitalizzazione; innovazione amministrativa, la formazione e lo sviluppo delle competenze; organizzazione e lavoro pubblico; qualità della performance e riforme; relazioni sindacali; gestione amministrativa; concorsi e reclutamento. A tali articolazioni, poi, si affiancano l'Ispettorato per la funzione pubblica e le strutture di missione per l'attuazione delle riforme, inclusi i segmenti connessi al PNRR.

La collocazione di questo tipo di competenze a Palazzo Chigi è coerente con la loro natura orizzontale e abilitante: definizione di principi generali sull'organizzazione statale; linee guida su reclutamento, formazione e ciclo della performance; governo del PIAO quale cornice integrata di programmazione; impulso alla semplificazione normativa e amministrativa; indirizzo della politica contrattuale del pubblico impiego verso la sede negoziale. In questo perimetro la Presidenza agisce come regia di sistema, assicurando uniformità di standard, interoperabilità dei piani, coordinamento interministeriale e raccordo con gli snodi tecnici.

In controluce, pertanto, non emergono sovrapposizioni in senso proprio, bensì linee di contatto fisiologiche con altri centri del sistema, complementari alla regia dipartimentale. Con la Ragioneria Generale dello Stato (in particolare l'Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale) opera un canale bilaterale di coerenza: piani assunzionali, tetti di spesa, turn over e compatibilità finanziaria del PIAO vengono verificati sul versante contabile senza che ciò dislochi la funzione organizzativa del Dipartimento.

Con l'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN), il rapporto è di indirizzo/negoziazione: il Dipartimento definisce cornici, comparti e rappresentatività, mentre l'Agenzia conduce la contrattazione collettiva; il parallelismo è strutturale, non duplicativo.

Con l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) la confluenza degli obblighi di prevenzione della corruzione e della trasparenza nel PIAO determina un co-presidio regolatorio-procedurale: l'Autorità detta il Piano Nazionale Anticorruzione e gli standard e il Dipartimento orchestra modelli e tempistiche di adempimento; agli enti spetta l'armonizzazione.

Con la SNA e il Formez si configura invece una filiera programmatoria–attuativa: il Dipartimento programma e finanzia il *capacity building*, gli enti esecutori erogano formazione e assistenza tecnica.

Nel perimetro semplificazione–digitale, poi, l’Ufficio competente incrocia il Dipartimento della Trasformazione Digitale e l’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID) in un modello di coregia: regole di procedimento, modulistica standard e interoperabilità si allineano con standard tecnici e piattaforme abilitanti; la titolarità degli assetti interni resta ai singoli ministeri, le cui direzioni risorse umane/organizzazione operano entro standard e tempistiche comuni senza esserne per ciò solo espropriate.

La soglia rilevante ai fini della tesi che qui si sostiene viene oltrepassata quando alla regia appena descritta si sommano in via stabile elementi di amministrazione attiva: gestione diretta e ricorrente di fondi e bandi per l’innovazione organizzativa o la formazione, con selezione dei beneficiari, criteri di ammissibilità e monitoraggi che condizionano l’operatività altrui; piattaforme obbligatorie che fungono da “gate” con poteri di abilitazione/blocco dell’azione amministrativa (il portale inPA per il reclutamento, i *format* e le scadenze del PIAO e della performance che divengono precondizioni di spesa o di accesso a misure nazionali); cronoprogrammi prescrittivi e indicatori cogenti che, oltre a uniformare, impongono tempi e architetture ai dicasteri e agli enti territoriali.

È in questi frangenti che l’intreccio, da complementare, tende a divenire sostitutivo e affiora il rischio di una centralizzazione trasversale che comprime la discrezionalità tecnica delle amministrazioni di merito, moltiplicando per gli operatori il doppio binario tra adempimenti dipartimentali e responsabilità settoriali.

La funzione propria del Dipartimento resta quella di regolatore e indirizzatore di sistema, presidio del principio di buon andamento e dell’unità amministrativa; il baricentro si sposta quando l’insieme di fondi, piattaforme-gate e calendari vincolanti si stabilizza in prassi, trasformando la regia in una catena pianifica–abilita–controlla che, di fatto, orienta priorità e tempi dell’intero comparto.

13. Dipartimento per la Trasformazione Digitale.

La struttura presidia la strategia nazionale per l’innovazione della Pubblica Amministrazione, che punta a creare una moderna infrastruttura trasversale ricorrendo a: piattaforme abilitanti e servizi digitali, identità e accesso, dati e interoperabilità, competenze

digitali, cloud pubblico e sicurezza, fino al governo dei grandi programmi finanziati (in primis PNRR).

Istituito con D.P.C.M. 19 maggio 2021 e organizzato dal D.M. 9 agosto 2021, fa capo a un Sottosegretario; sul piano amministrativo, è articolato in uffici di livello dirigenziale generale coerenti con le missioni chiave (politiche d'innovazione, ecosistema e piattaforme, affari generali e programmazione), con unità dedicate alla gestione del portafoglio progetti e all'attuazione delle misure nazionali.

La scelta di collocare il digitale a Palazzo Chigi è, in linea di principio, strategicamente giustificata: consente di costruire un'ossatura comune utile a evitare frammentazioni, garantire interoperabilità e accelerare l'adozione di standard omogenei¹⁶³. In questo perimetro la funzione è fisiologica e cruciale quando il Dipartimento opera da architetto di sistema: orienta la definizione dell'architettura tecnologica dello Stato (in raccordo con il Piano Triennale), dirige la traiettoria di interoperabilità e cloud (migrazione al Polo Strategico Nazionale), governa l'ecosistema delle piattaforme d'uso generale (pagamenti digitali, *app* di accesso ai servizi, identità) fissando standard e linee guida comuni, cura l'allineamento europeo, coordina la filiera delle *in-house* strategiche e assicura che ogni amministrazione lavori "su binari" compatibili.

La fisionomia operativa, tuttavia, può scivolare verso l'amministrazione attiva nei casi in cui, dalla regia, il Dipartimento passa alla gestione diretta e continuativa di strumenti e risorse. Il salto si coglie, anzitutto, quando la piattaforma abilitante diventa un *gate* di fatto: non solo standard e linee guida, ma poteri di abilitazione/blocco sull'operatività altrui (accesso ai fondi, conformità tecnica, *go live* dei servizi), con cronoprogrammi e *milestone* vincolanti che condizionano tempi e architetture dei ministeri e degli enti territoriali. Si manifesta poi quando il Dipartimento, oltre a progettare, finanzia e bandisce misure rivolte alle amministrazioni (migrazione al *cloud*, rifacimento dei siti, integrazione dei *payment rails*, adeguamento a *design system* e linee di usabilità), seleziona beneficiari, monitora e rendiconta direttamente, assumendo nei fatti il ruolo di "super fornitore interno" e creando

¹⁶³ Di tale avviso R. CHIEPPA, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri tra attuazione dell'indirizzo politico e funzioni di coordinamento*, op. cit., p. 300, a parere del quale il Dipartimento in esame, pur essendo titolare di funzioni di gestione, risponde all'idea di un ruolo di coordinamento della Presidenza rispetto a uno degli obiettivi più sfidanti del periodo attuale, cioè, la trasformazione digitale e l'innovazione del Paese. Tale convincimento è rafforzato dal fatto che la decisione di lasciare queste competenze "sparpagliate" nei vari ministeri non si è rivelato proficuo nella fattispecie.

dipendenze operative che disincentivano lo sviluppo di capacità tecniche nei dicasteri di merito.

L'ulteriore criticità emerge sull'asse della gestione evolutiva: se il Dipartimento non si limita a governare l'ecosistema (regole, interoperabilità, sicurezza), ma centralizza anche *back-office* e *customer service* per servizi che restano, per legge, di titolarità ministeriale, la linea tra architettura comune e sostituzione funzionale si assottiglia fino a sparire.

Pertanto, non vanno confuse con sovrapposizioni le relazioni con gli altri snodi del sistema, che sono anzitutto linee di co-regia fisiologica. Con l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) il rapporto naturale è di regolazione tecnica e certificazione verso cui il Dipartimento dà indirizzo e domanda di standard: l'efficacia del modello discende dal mantenimento di ruoli complementari (AgID regola e certifica, il Dipartimento orchestra e abilita). Con l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale il raccordo riguarda *cybersecurity* e resilienza delle infrastrutture e del Polo Strategico Nazionale: qui la centralità della Presidenza è giustificata dall'esigenza di sicurezza nazionale, a condizione che il presidio non degeneri in regolazione di dettaglio fuori perimetro. Con il MEF la filiera di coerenza su fondi e rendicontazioni (specie PNRR) è inevitabile; con i ministeri di merito l'intreccio è strutturale e, se ben governato, virtuoso: il Dipartimento abilita, i dicasteri progettano ed erogano servizi *core* nei propri settori (giustizia, salute, istruzione, interno, lavoro, ecc.). Esiste un'area di contatto anche con il Ministero delle Imprese e del Made In Italy sui profili industriali e di filiera (innovazione, *cloud* e *software industry*, sostegno all'ecosistema), che richiede chiarezza di confini per evitare che una politica industriale finisca "assorbita" nel perimetro delle piattaforme pubbliche.

La soglia critica non è dunque il contatto in sé — anzi, fisiologico in un modello di centro di governo — ma il cumulo stabile di tre elementi: (i) gestione diretta e ricorrente di fondi/bandi/riparti rivolti alle amministrazioni, (ii) piattaforme che condizionano *ex ante* l'azione amministrativa di settore, (iii) cronoprogrammi prescrittivi che, oltre a coordinare, dettano tempi e soluzioni tecniche. È in quel combinato che l'architetto diventa monopolista operativo e la Presidenza si configura come un dicastero digitale virtuale, con effetti di dipendenza tecnologica e di attenuazione della responsabilità tecnica dei ministeri, nonché con opacità nella catena delle decisioni tra regolazione tecnica, indirizzo politico e gestione esecutiva.

L'opportunità del Dipartimento, perciò, è proporzionale alla sua capacità di restare architetto di sistema: definire regole comuni, custodire interoperabilità, orchestrare piattaforme e

sicurezza, abilitare la spesa con criteri chiari e verificabili. La stessa centralità a Palazzo Chigi è un'opportunità per imprimere coesione; diventa un rischio ipertrofico quando l'accelerazione si traduce in centralismo operativo, svuotando di capacità e responsabilità i ministeri di merito e trasformando il mosaico del digitale pubblico in un unico, mastodontico centro di amministrazione attiva incardinato nella Presidenza.

2.6 Le Strutture di missione: flessibilità e temporaneità.

Le strutture di missione sono dispositivi organizzativi temporanei previsti dall'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 303 del 1999 e attivabili con D.P.C.M. di organizzazione (o con decreti-legge/leggi che ad essi fanno rinvio per la disciplina puntuale), al fine di conseguire un obiettivo definito entro un termine prefissato. La loro collocazione a Palazzo Chigi risponde alla necessità di concentrare risorse e decisioni su dossier complessi, intersettoriali o urgenti.

Nella teoria organizzativa di un centro di governo “leggero”, esse dovrebbero funzionare come acceleratori verso un risultato: piccole regie orizzontali, attivate ad hoc presso la Presidenza in quanto deputate a raccordare più amministrazioni in tempi rapidi, superare inerzie nei rapporti interministeriali e garantire unità di indirizzo su questioni che, per natura, abbracciano competenze diverse¹⁶⁴. Conseguito il risultato, cessano di esistere, o almeno così dovrebbe essere¹⁶⁵.

L'anatomia è ricorrente e, proprio per questo, riconoscibile: un vertice politico di riferimento – il Presidente o un ministro delegato – che incardina l'indirizzo; un Capo struttura responsabile dell'attuazione; una dorsale amministrativa snella composta da unità o servizi; uno staff tecnico che alimenta progettazione, monitoraggio e supporto regolatorio; quando occorre, una segreteria tecnica dedicata o nuclei di supporto con funzioni di coordinamento operativo sul territorio. Gli strumenti tipici compongono un arsenale agile:

¹⁶⁴ Cfr. M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, op. cit., p. 28, secondo cui “le strutture di missione costituiscono un potente strumento di accentramento in capo alla Presidenza di funzioni di amministrazione attiva

¹⁶⁵ Nella Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2017 (disponibile su <https://www.corteconti.it/Download?id=3654be02-518c-40ba-adfd-06cbf95f9161>) la Corte dei conti ha messo in evidenza la necessità di «una costante verifica dei presupposti di temporaneità e di specificità funzionale e programmatica rispetto ai compiti sia delle strutture dipartimentali della PCM che degli organi delle altre amministrazioni coinvolte *ratione materiae*».

piani e roadmap con obiettivi, indicatori e tappe; atti attuativi e regolatori di dettaglio per tradurre in operatività gli indirizzi; bandi e riparti quando la missione amministra fondi; convenzioni e intese in Conferenza con regioni e autonomie; piattaforme informative per monitorare avanzamenti e, talvolta, per abilitare l'attuazione; contabilità dedicate quando la struttura gestisce risorse proprie.

La catena operativa ricalca il ciclo di un progetto complesso: pianificare, abilitare gli attori, spendere o affidare, monitorare e rendicontare. È questo DNA progettuale – concepito per concludere in tempi certi – che spiega perché le missioni performano bene dove l'amministrazione ordinaria, disegnata per processi ripetitivi, fatica a chiudere. Ed è, specularmente, il motivo per cui diventano disfunzionali se, per proroghe seriali e ampliamenti di scopo, sono chiamate a gestire in via permanente.

La sussistenza di questo tipo di articolazioni apre però una tensione fisiologica con il principio di responsabilità ministeriale: quanto più la missione accumula leve operative e di spesa, tanto più si avvicina al baricentro della responsabilità politica tradizionalmente allocata ai ministri, creando un doppio binario tra titolarità formale della policy e capacità sostanziale di esecuzione. La doppia trazione è la fonte della loro efficacia e, insieme, il punto in cui può innestarsi la deriva ipertrofica del centro di governo.

Le strutture attualmente sussistenti sono dieci:

1. Struttura di missione per gli anniversari di interesse nazionale;
2. Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione;
3. Struttura di missione per la Zona Economica Speciale (ZES);
4. Struttura di missione per l'attuazione del Piano Mattei;
5. Struttura di missione per le procedure di infrazione alla normativa UE;
6. Struttura di missione PNRR;
7. Struttura di missione per la semplificazione normativa;
8. Struttura di missione Segreteria tecnica per le politiche in materia di disabilità.
9. Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009;
10. Struttura di missione per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento delle infrastrutture idriche;

Più in generale, considerando tutte le strutture avvicendatesi fino ad oggi, è possibile delinearne una mappa che aiuta a leggere funzioni e rischi.

Si rinvengono strutture dedicate a programmi trasversali (per tutte, la governance dell'attuazione del PNRR, e – in fase precedente alla loro dipartimentalizzazione – le politiche del mare), per cui lo scopo è allineare standard, accelerare procedure e tenere insieme ministeri diversi intorno a tappe comuni.

Seguono le missioni per ricostruzioni e dissesti (ad esempio la ricostruzione post-sisma 2009), orientate al ritorno all'ordinario dopo eventi calamitosi: qui la base istitutiva è spesso una norma primaria che abilita strumenti speciali e, con essa, l'insidia della proroga seriale. Un terzo ambito concerne i grandi eventi, che possono essere gestiti di volta in volta con missioni dedicate o attraverso strutture come quella per gli Anniversari di interesse nazionale, spesso in coordinamento con commissari straordinari.

Infine, esistono politiche emergenti, che il Governo può scegliere di presidiare con missioni *ad hoc* quando richiedono un raccordo interministeriale stretto (si pensi, per le stagioni recenti, alle strutture sul contrasto alla scarsità idrica, sulla Zona Economica Speciale, sul Piano Mattei, sulla semplificazione normativa, sulle procedure di infrazione UE): in questi casi la missione funge da incubatore e può spegnersi a obiettivo raggiunto, essere assorbita da un ministero o stabilizzarsi in una struttura permanente della Presidenza.

Per evitare letture impressionistiche, conviene fissare metriche oggettive che segnalino quando l'eccezione si tramuta in regola. La prima è la durata: se la missione supera i 18–24 mesi, con proroghe seriali e ampliamenti dell'oggetto, la traiettoria di stabilizzazione è innescata. La seconda è la titolarità di spesa: quando la missione gestisce direttamente fondi, bandi e riparti non meramente abilitanti, l'asse si sposta dalla regia alla amministrazione attiva. La terza è la presenza di piattaforme-*gate*, ossia sistemi informativi senza i quali le amministrazioni di merito non possono attuare le proprie politiche: in quel caso la missione non monitora soltanto, ma abilita o blocca l'operatività altrui. La quarta è l'uso routinario di strumenti acceleratori e poteri sostitutivi, che da eccezionali diventano prassi. La quinta riguarda l'esito di stabilizzazione: quando la missione si trasforma in dipartimento o viene innestata in modo permanente nell'architettura della Presidenza, la cristallizzazione è compiuta.

A questi cinque segnali se ne aggiungono due, più sottili ma non meno rivelatori: l'imprinting culturale – ossia la permanenza, dopo lo scioglimento, di standard, piattaforme e modus operandi imposti dalla missione, che diventano l'unico modo conosciuto di fare le cose – e la tendenza a privilegiare l'output misurabile (bandi, spesa, cantieri) rispetto

all'*outcome* sostanziale (qualità della ricostruzione, miglioramento dei servizi, soluzione del problema pubblico).

Questi indicatori, usati in combinazione, consentono di distinguere la fisiologia dell'accelerazione dal salto verso la sostituzione.

Ciò detto, la prassi dell'ultimo quindicennio racconta di un agire patologico: missioni che si prorogano in serie ampliano portafogli e personale, assumono poteri di spesa e gestione diretta di programmi e piattaforme, fino a stabilizzarsi o a trasformarsi in dipartimenti permanenti, di talché il passaggio da struttura di missione a dipartimento è ormai una traiettoria ricorrente. In questo senso, le strutture di missione sono la cerniera dinamica della deriva ministeriale: lo strumento con cui l'eccezione si fa regola, e il coordinamento si traduce in amministrazione attiva a Palazzo Chigi.

Pertanto, il Cap. III mostrerà come esse, nelle crisi o nei grandi programmi (pandemia, PNRR etc.), diventino cabine esecutive che spiazzano e a tratti spodestano i dicasteri competenti *ratione materiae*¹⁶⁶.

2.7. Il personale, tra inefficienze e discontinuità.

L'assetto del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri non costituisce una mera questione tecnico-gestionale, ma la spia più nitida dell'identità ibrida dell'istituzione e il riflesso immediato della sua deriva in senso ministeriale. La gestione delle risorse umane, infatti, incarna alla perfezione la contraddizione di un'istituzione che, pur avendo la vocazione costituzionale di un centro di regia, ha assorbito nel tempo una logica e un apparato da amministrazione di merito.

Ne discende un dualismo strutturale, in cui la necessità di personale stabile e altamente specializzato per la funzione di coordinamento convive con un ricorso massiccio a figure fiduciarie e temporanee necessarie ad assecondare l'espansione in campi di amministrazione attiva. Una fisarmonica del personale che non solo pone un problema di inefficienza, ma costituisce il sintomo di un'identità istituzionale ibrida.

¹⁶⁶ L. FIORENTINO, *L'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 137, il quale pone in guardia rispetto al "forte rischio di sovrapposizione o duplicazione di funzioni rispetto a compiti demandati ad altre istituzioni".

È in questo scenario che si inserisce una cornice giuridica speciale, la quale abilita e al contempo disciplina tale plasticità: la legge n. 400 del 1988 istituisce il Segretariato generale e regola gli uffici di diretta collaborazione; il d.lgs. n. 303 del 1999 riordina la Presidenza; il D.P.C.M. 1° ottobre 2012 definisce l'architettura di dipartimenti e uffici; il d.P.R. n. 70 del 2013 integra i profili di inquadramento del personale entro la cornice generale del d.lgs. n. 165 del 2001 su reclutamento, mobilità, incarichi dirigenziali e consulenze; la giurisprudenza costituzionale, infine, circoscrive lo *spoils system* alle sole posizioni genuinamente fiduciarie, non estendibile alla dirigenza di ruolo.

In prospettiva storica, si è già visto come dalla Segreteria della Presidenza ottocentesca e dal successivo Gabinetto, con organici esigui e funzioni essenzialmente ausiliarie, si passi nel periodo fascista a un ampliamento gerarchico-personale dell'apparato; nell'età repubblicana, il ritardo nell'attuazione dell'art. 95, co. 3, Cost. produce a lungo un assetto fluido, fondato su un nucleo di ruolo e su una componente ampia di personale in comando o distacco e di staff fiduciario; la legge n. 400 del 1988, sostituendo il modello "gabinettocentrico" con il Segretariato generale, riconfigura l'apparato servente e rafforza i poteri di auto-organizzazione, mentre il D.P.C.M. 2012 consolida un modello flessibile capace di integrare personale di ruolo, fuori-ruolo/comandati e diretta collaborazione, con apporto di esperti e consulenti.

È importante sottolineare, a tal proposito, l'esistenza di una netta bipartizione dei dipendenti: da un lato il personale di ruolo, cui è affidata la continuità amministrativa e la memoria istituzionale; dall'altro il personale in comando o fuori ruolo dalle altre amministrazioni, che costituisce un ponte tecnico con i dicasteri, ma introduce ibridazioni di status e responsabilità; a questa seconda categoria si affiancano poi i consulenti esterni per esigenze non fronteggiabili con competenze interne.

Al 31 dicembre 2024, la Presidenza contava un totale di 4045 dipendenti¹⁶⁷, di cui 2.335 di ruolo (492 in forza al Dipartimento della Protezione civile) e 1.710 in comando/distacco da altre amministrazioni¹⁶⁸. Agli Uffici di diretta collaborazione risultano assegnati 418 dipendenti. Dentro la platea del personale di ruolo prevalgono nettamente i profili giuridico-

¹⁶⁷ Cfr. G. RIZZONI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri: un ministero "sui generis"*, op. cit., p. 378.

¹⁶⁸ Cfr. F. BATTINI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri alla vigilia della riforma*, op. cit., p. 211, il quale sottolinea che la massiccia presenza del personale comandato conduce a una progressiva stratificazione a ogni cambio di governo, andando paradossalmente ad attenuare nella sostanza l'efficacia di uno strumento che nasce da una *ratio* di flessibilità.

amministrativo-contabili (circa tre quarti del totale), mentre le aree scientifico-tecnologico-informatiche coprono poco più di un decimo; il resto si distribuisce tra servizi interni e sistemi informativi.¹⁶⁹ «Nella Presidenza del Consiglio [...] si riproducono i vizi tipici di un sistema amministrativo inefficiente», al punto che «le ore dedicate all'attività di funzionamento sono quasi quattro volte quelle dedicate alle attività istituzionali e più di trenta volte quelle di gabinetto e di segreteria politica»¹⁷⁰.

I principali difetti, da anni segnalati dalla dottrina, restano: l'assenza di robuste unità permanenti dedicate a raccolta dati, comparazione e valutazione ex ante/ex post, lacuna che priva la regia della leva conoscitiva per coordinare per evidenza e non per mera influenza; la storica mancanza di uffici con copertura continuativa per aree di policy ostacola la formazione di memoria tecnica e di rapporti strutturati con i dicasteri, costringendo l'intervento della Presidenza a oscillare tra occasionalità ed emergenza; l'irrazionale duplicazione di competenze in più uffici disperde risorse, moltiplica i tavoli, genera conflitti e opacità nell'imputazione delle responsabilità, incrinando i canoni di economicità e buon andamento; la prevalenza di profili giuridici, infine, riduce la capacità di analisi multidisciplinare che politiche complesse richiedono (economiche, statistiche, ingegneristiche, sociali), alimentando il ricorso a consulenze sostitutive della struttura.

La flessibilità organizzativa si riflette poi in una componente di diretta collaborazione numericamente rilevante e costosa; le più recenti relazioni ufficiali evidenziano, a parità di ordine di grandezza, lievi riduzioni delle unità a fronte di aumenti di spesa per effetti di riclassificazione e assorbimento di costi prima allocati su altre amministrazioni, segno che il funzionamento della Presidenza resta sostenuto in misura significativa da profili esterni e a termine.

Lo *spoils system*, legittimo entro i confini degli incarichi strettamente fiduciari e da non estendersi alla dirigenza di ruolo, nella prassi si dilata attraverso l'uso estensivo di contratti a termine, consulenze e incarichi di progetto, alterando l'equilibrio tra stabilità e flessibilità che la normativa, in linea di principio, mira a preservare; ciò produce un duplice vulnus: deficit di memoria istituzionale e di specialismi tecnici, specie nei processi di coordinamento

¹⁶⁹ Per un'analisi più completa dei dati si vedano il citato PIAO della Presidenza, la Relazione della Corte dei conti sul Rendiconto generale dello Stato 2024 disponibile su [c16886c1dbb45e1fc813784006beac1d.pdf](https://www.corteiconti.it/contenuti/relazione-2024) e il Conto annuale del personale della Presidenza per l'anno 2023, disponibile su [modello_2023_M_8649_1001_PCMD.pdf](https://www.presidenteconsiglio.it/contenuti/contabile-2023).

¹⁷⁰ S. CASSESE, *Lo "staff" del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, anno 23, n. 2, 1973, pp. 237-238.

interministeriale e nella regia di programmi pluriennali, e inefficienze operative con zone grigie nella catena di comando dovute alla compresenza, negli stessi uffici, di personale con status e accountability diverse.

In questo quadro, le relazioni tra staff politico e struttura amministrativa sono un nodo delicato¹⁷¹: la distinzione tra uffici di linea, che compongono la struttura gerarchico-funzionale permanente, e uffici di staff, che forniscono supporto tecnico e consulenza all'autorità politica, risulta spesso sfumata, quando non del tutto ignorata¹⁷².

La linea ordinaria dovrebbe scorrere Presidente/Sottosegretario → Segretario generale → capi dipartimento/uffici → strutture, mentre nella quotidianità si moltiplicano scorciatoie e canali diretti che bypassano il Segretariato, con successive e faticose operazioni di riallineamento; questo slittamento dalla catena di comando formale (linea) a circuiti fiduciarî informali (staff) non solo genera inefficienza, ma rappresenta una delle principali distorsioni mutate dal modello ministeriale, dove gli uffici di diretta collaborazione tendono sistematicamente a sovrapporsi agli apparati amministrativi.

La regia dell'equilibrio compete al Sottosegretario per il versante politico e al Segretario generale per quello amministrativo, ma l'esito dipende dalla loro effettiva capacità di presidio. La stessa figura del Segretario generale, crocevia unico tra organo politico e apparato, è per sua natura fiduciaria e cessa al giuramento del nuovo Governo: una scelta coerente con la fisiologia della direzione politica, ma che accentua discontinuità, disallinea cicli di pianificazione e riduce l'orizzonte medio-termine delle strategie organizzative.

Come acutamente osservato, «la Presidenza del Consiglio non si è sviluppata – come sarebbe stato possibile – in modo simile a un organo costituzionale o, comunque, come un'amministrazione diversa dai ministeri. In essa si ritrovano invece personale omogeneo a quello dei ministeri (dai quali esso in gran parte proviene), le stesse logiche proprie dei

¹⁷¹ L. FIORENTINO, *L'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 146, il quale afferma che «Nell'ultima fase (Governo Gentiloni), la struttura di staff del Presidente è stata concentrata nell'Ufficio del Presidente, a cui facevano capo le strutture in materia di comunicazione e stampa, quella del Consigliere diplomatico, del Consigliere militare, uno staff giuridico (due consiglieri giuridici), uno staff economico e tre consiglieri politici, oltre alla segreteria del Presidente e alla segreteria particolare. Quali sono i problemi che si pongono nella relazione tra l'Ufficio del Presidente, nel suo insieme e le strutture dell'amministrazione, soprattutto in relazione alle modalità di relazione e alle modalità di trasferimento degli input. Le modalità di relazione dovrebbero seguire la linea gerarchica. Ciò non sempre accade. Spesso, nella quotidianità, accadono relazioni dirette tra questi uffici e singoli uffici della struttura, con la conseguente esigenza di riallineare la linea gerarchica».

¹⁷² Cfr. B.G. MATTARELLA, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri e la funzione di coordinamento*, in *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988: atti del Convegno di studi del 20 febbraio 2018*, Roma, Università LUISS Guido Carli, p. 168.

ministeri e anche qualche distorsione che si ritrova nei ministeri, come quella legata al ruolo eccessivo degli uffici di staff»¹⁷³.

Anche la governance della performance, pur in presenza del quadro normativo sul ciclo della performance e dell'OIV, tende a restare a trazione adempimenti, con scarso ancoraggio degli obiettivi trasversali a misure di risultato e con limitata capacità di *delivery* su priorità interministeriali.

Procedendo a un confronto comparato¹⁷⁴, è possibile notare che la Presidenza, pur avendo dimensioni prossime ad alcuni centri di governo omologhi, non ha ancora consolidato in via stabile un equivalente vantaggio informativo. La Cancelleria federale tedesca, più snella, compensa con forti capacità di *policy analysis* interne e *advisory councils*, mentre il *Cabinet Office* britannico organizza le funzioni orizzontali (*delivery, data, capability*) per sostenere il coordinamento.

Ne discende una conclusione coerente con la diagnosi iniziale, e cioè che la compresenza di personale di ruolo, comandati e collaboratori fiduciari non è solo una causa di inefficienze, ma il segno tangibile della trasformazione della Presidenza da centro di regia ad amministrazione attiva para-dicasteriale, che ha assimilato le logiche degli apparati che dovrebbe limitarsi a coordinare; finché perdurano dipendenza strutturale da risorse esterne, turnover ai vertici, lacune analitiche e relazioni interne disallineate, autorevolezza tecnica e continuità del coordinamento resteranno fragili.

La direzione di riforma è una «formula mista» disciplinata e non occasionale, che distingue le funzioni da affidare al personale di ruolo da quelle riservate al personale “in prestito”, temperando esigenze di fiducia-innovazione ed esigenze di continuità-competenza specifica interna¹⁷⁵: un nucleo di ruolo dedicato stabilmente a regia, analisi, monitoraggio e valutazione, rafforzato nelle professionalità tecnico-scientifiche; innesti esterni selettivi e strettamente temporanei per *expertise* verticali realmente aggiuntive; linee gerarchiche chiare, presidiate dal Segretariato, contro i bypass informali; razionalizzazione delle duplicazioni e riallineamento per processi (dalla progettazione all’attuazione alla valutazione); ciclo della performance effettivo, con obiettivi trasversali misurabili e *accountability* per esiti.

¹⁷³ B. CAROTI, *La Presidenza del Consiglio e la funzione di coordinamento*, in Quaderni costituzionali, vol. 2/2015, p. 412.

¹⁷⁴ La Germania ha, invece, una struttura molto più snella, come spiega L. FIORENTINO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, op. cit., 150.

¹⁷⁵ Cfr. C. D'ORTA, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, op. cit., p. 15

Solo una riforma organica del capitale umano può consentire a Palazzo Chigi di tornare ad essere un centro di regia con un proprio vantaggio informativo e non un'amministrazione attiva oltre la fisiologia della regia.

2.8. Il rapporto con i Ministeri.

Il rapporto della Presidenza del Consiglio con i ministri, tanto con portafoglio quanto senza, costituisce un significativo banco di prova ai fini della verifica della effettiva natura di centro di regia della prima ovvero, in controluce, la sua deriva verso un'amministrazione attiva di tipo ministeriale. Questo rapporto, infatti, non si esaurisce nella fisiologica dialettica politica tra il premier e i membri del Governo, ma si struttura in un intricato reticolo di interfacce amministrative, delimitazione di competenze e meccanismi organizzativi che, nel loro complesso, definiscono il perimetro effettivo dell'azione di Palazzo Chigi.

Alla luce dell'impianto costituzionale sulla materia, la dottrina più attenta ha da tempo messo in luce la tensione costitutiva tra il principio collegiale, il principio monocratico della Presidenza e l'autonomia dei ministri, identificandola nella seguente equazione a quattro variabili, dal carattere aperto e flessibile¹⁷⁶:

1. la collegialità dell'organo Governo, sancita dall'art. 92, c. 2, Cost., il quale stabilisce che *«Il Presidente del Consiglio e i ministri nominati costituiscono insieme il Consiglio dei ministri»*. A questo organo collegiale sono attribuite competenze e responsabilità proprie, come la responsabilità politica collegiale di cui all'art. 95, c. 2, Cost. (*«I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri...»*).
2. Il ruolo monocratico del Presidente del Consiglio, titolare di poteri e responsabilità propri. L'art. 92, c. 2, Cost. gli attribuisce il potere di proposta per la nomina dei ministri. L'art. 95, c. 1, Cost., cardine della sua posizione, gli affida la direzione della politica generale del Governo e la responsabilità per la stessa, nonché il fondamentale compito di *«mantenere l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri»*.

¹⁷⁶ F. BASSANINI, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri*, in *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, op. cit, p. 130 ss., le cui riflessioni pervadono l'intero paragrafo.

3. L'autonomia e la responsabilità individuale dei singoli ministri, espressamente prevista dall'art. 95, c. 3, Cost.
4. Il coordinato apporto di tutte le componenti nella definizione (collegiale) e nell'attuazione (monocratica o collegiale) della politica generale, sotto la direzione del Presidente. La legge n. 400 del 1988, all'art. 2, attribuisce proprio al Consiglio dei Ministri la competenza a definire la politica generale del Governo, mentre l'art. 95, c. 1, Cost., come visto, demanda al Presidente il compito di dirigere e coordinare la sua attuazione.

In questo quadro, al Presidente è affidata una funzione unificante che, pur avvalendosi in via primaria di strumenti politici, deve potersi fondare anche su strumenti giuridici, che il legislatore ha il compito, se non l'obbligo, di prevedere e disciplinare. La legge 400/1988, in tale prospettiva, rappresenta il tentativo di fornire questi strumenti giuridici per rendere effettivo il dettato costituzionale.

Accanto alla dimensione costituzionale e politica, i rapporti tra il Presidente del Consiglio e i ministri presentano una cruciale dimensione amministrativa, la quale, come sottolineato da attenta dottrina, «costituisce un elemento di continuità: uffici e procedure cambiano lentamente e risentono limitatamente della situazione politica, della composizione partitica dei vari Governi, dei rapporti di forza tra i componenti del Governo»¹⁷⁷. È proprio questa dimensione, spesso trascurata, a rivelare le effettive dinamiche di potere e le disfunzioni del sistema.

Sul piano concreto dell'azione amministrativa, i rapporti tra Presidenza e dicasteri presentano caratteristiche paradossali che ne rivelano l'effettivo funzionamento. Come acutamente osservato, essi sono molto intensi sull'attività normativa, molto deboli su quella amministrativa; sono intensi tra gli uffici di staff, deboli tra gli uffici di linea; sono soggetti a molte regole, scarsamente effettive. Il controllo della Presidenza sugli atti legislativi e regolamentari proposti dai ministri è stringente e procedimentalizzato, coinvolgendo in modo centralizzato il DAGL, il DFP e la Ragioneria Generale dello Stato. Ciò vale, significativamente, anche per i regolamenti di organizzazione dei ministeri, che vengono adottati in Consiglio dei Ministri dopo un attento controllo, dimostrando come i ministri siano ben lungi dall'essere padroni dell'organizzazione dei loro dicasteri. Questo controllo raggiunge il suo apice nel rito del pre-Consiglio, che, di fatto, esamina quasi esclusivamente

¹⁷⁷ B.G. MATTARELLA, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, op. cit., p. 165 ss.

schemi di atti normativi, con la partecipazione dei capi degli uffici legislativi ma raramente dei capi di gabinetto¹⁷⁸.

Al contrario, sulla quotidiana attività amministrativa dei dicasteri la capacità di coordinamento e indirizzo del centro appare limitatissima. L'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri non considera – e il pre-Consiglio non esamina – le decisioni amministrative, neanche quelle di importanza massima, quali la nomina dei sottosegretari di Stato o l'approvazione del Piano nazionale della ricerca. Ciò rende spesso i ministri ignari di tali deliberazioni fino alla riunione del Consiglio, configurando un coordinamento che, ove sussistente, si svolge esclusivamente a livello politico-fiduciario, estraneo alle strutture amministrative.

Nella consapevolezza di ciò, l'articolo 8 della legge n. 124 del 2015 (c.d. Riforma Madia) conteneva alcuni criteri di delega volti al rafforzamento del ruolo di coordinamento del Presidente e della Presidenza del Consiglio rispetto all'attività dei ministri. Il mancato esercizio di quella delega legislativa in materia di organizzazione amministrativa conferma, nella prassi, la difficoltà di tradurre in assetti operativi efficaci il principio costituzionale di coordinamento.

Questo squilibrio strutturale spiega la tendenza della Presidenza, quando intende avere un ruolo incisivo e diretto in una materia, ad “appropriarsene” attraverso l'istituzione di strutture di missione o il potenziamento di dipartimenti interni, sottraendola di fatto al ministero competente, piuttosto che cercare di condizionarne dall'esterno l'operato con gli strumenti tradizionali del coordinamento.

La dinamica dei rapporti con i ministri con portafoglio non è, tuttavia, uniforme. Invero, come evidenziato dalla dottrina, all'interno del Governo persiste una «collegialità diseguale»¹⁷⁹, le cui radici sono, però, mutate nel tempo. Se in passato la posizione differenziata di un ministro e la sua capacità di condizionare la politica generale dipendevano in larga misura dalla forza del partito che lo esprimeva, configurando il modello del ministro-capodelegazione tipico dei governi di coalizione pre-maggioritari, oggi le fonti di questa autonomia sono più complesse e sfuggenti.

La posizione rafforzata di cui alcuni ministri sembrano godere non è dovuta solo al peso politico della loro forza di appartenenza, ma, soprattutto, a un intreccio di altri fattori: in

¹⁷⁸ Ivi, p. 168.

¹⁷⁹ M. CUNIBERTI, *L'organizzazione*, op. cit., p. 31 ss.

primo luogo, il fatto che aree di competenza cruciali (quali la politica estera e la difesa) continuano a essere in parte significativa sottratte a un controllo parlamentare dettagliato e sono tradizionalmente dominate da apparati burocratici fortemente specializzati e corporativi, detentori di competenze tecniche esclusive e di carriere nettamente differenziate dal resto della pubblica amministrazione.

In secondo luogo, un ruolo decisivo è giocato dall'intensità dei legami fiduciari personali che si instaurano tra ciascun ministro e il Presidente del Consiglio, ma anche con ulteriori figure istituzionali appartenenti alla compagine governativa. Ne deriva che la collegialità diseguale affonda le sue radici in un'opaca congerie di rapporti fiduciari e di pressioni esercitate sia dall'interno della macchina burocratica che da poteri esterni, non essendo esclusivamente legata alle dinamiche partitiche.

È proprio in questo contesto di rapporti fluidi e personalizzati che va analizzato il legame con i ministri senza portafoglio, la cui presenza è un tratto strutturale della Presidenza¹⁸⁰.

Le ragioni della loro istituzione, come efficacemente sintetizzato da Staderini¹⁸¹, sono storicamente riconducibili a tre ordini di motivi, essenzialmente di natura politica: in primo luogo, la necessità di soddisfare un numero di aspiranti ministri superiore a quello dei dicasteri disponibili, esigenza particolarmente viva nei governi di coalizione; in secondo luogo, l'opportunità di assicurarsi la collaborazione di personaggi politici di primo piano (come ex Presidenti del Consiglio o capi corrente) per i quali non vi fossero portafogli adeguati; infine, la possibilità di acquisire al gabinetto dei tecnici di grande valore in settori specifici, da utilizzare come consulenti specialistici del Consiglio dei Ministri.

Cionondimeno, accanto a figure nate per queste esigenze contingenti e destinate a scomparire, si sono andati stabilizzando nel tempo ministri senza portafoglio «istituzionalizzati», talvolta previsti e dotati di competenze proprie da leggi di settore, in un processo che ha dato «forma istituzionale ad un modello di strutture più agili, con funzioni amministrative diverse da quelle dei tradizionali ministeri di gestione, ed indirizzate piuttosto al coordinamento»¹⁸².

¹⁸⁰ Cfr. L. ROMANELLI GRIMALDI, *I ministri senza portafoglio nell'ordinamento giuridico italiano*, Cedam, Padova, 1984, p. 49 ss.

¹⁸¹ F. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio*, in *Costituzione e struttura del Governo*, op. cit., p. 267 ss.

¹⁸² L. CIAURRO, *Ministro*, in *Enc. Dir., Agg. VII*, 2007, p. 525.

Il meccanismo, ormai ricorrente e strutturale, è ben noto ed è già stato in parte illustrato *supra*:

1. il Governo istituisce un Ministro senza portafoglio per una materia trasversale (famiglia, giovani, sport, disabilità, ecc.).

2. Parallelamente, viene creato o potenziato un Dipartimento o Ufficio autonomo presso la Presidenza che, di fatto, funge da braccio amministrativo permanente di quel ministro.

3. Si crea così una "doppia cinghia" o binario parallelo: un binario staff (l'ufficio di diretta collaborazione del ministro, focalizzato sull'indirizzo politico) e un binario line (il dipartimento, che cura l'istruttoria tecnico-amministrativa e, sempre più spesso, la gestione diretta di fondi, bandi e provvedimenti). Il d.lgs. 303/1999 ha semplificato e parificato questo sistema, equiparando l'affidamento di una struttura a un ministro senza portafoglio a quello a un sottosegretario delegato, attribuendo in entrambi i casi poteri gestionali ai capi delle strutture.

Nella fattispecie, la fluidità e la sostanziale intercambiabilità di queste figure, in funzione delle esigenze politiche del Presidente, sono ben esemplificate dalla transizione tra il Governo Conte II e il Governo Draghi. Il Dipartimento per gli affari europei, che nel Governo Conte II era guidato dal Ministro senza portafoglio Enzo Amendola, nel successivo Governo è stato affidato allo stesso Amendola nella veste di Sottosegretario di Stato alla Presidenza. Questo passaggio da Ministro a Sottosegretario per la medesima struttura, a fronte di un identico profilo tecnico-personale, segnala una maggiore attenzione e un più diretto coinvolgimento del Premier Draghi nell'indirizzo politico relativo agli affari europei, ricondotta nell'alveo di una dipendenza gerarchica più stringente e libera dalla presenza di un'autorità politica di rango ministeriale¹⁸³.

Tale modello, se da un lato garantisce al ministro (o al sottosegretario delegato) un supporto amministrativo immediato senza dover ricorrere alla macchina di un ministero tradizionale, dall'altro innesta nel cuore della Presidenza delle isole di amministrazione attiva che replicano la logica e le funzioni di un dicastero, finendo per ingolfare l'attività di Palazzo Chigi con compiti estranei alla sua funzione primaria di indirizzo e coordinamento¹⁸⁴.

¹⁸³ A. CONTIERI, *Il posto della Presidenza*, op. cit., p. 90.

¹⁸⁴ Cfr. I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, op. cit., p. 12, a parere della quale «I Ministeri senza portafoglio ingolfano l'attività della Presidenza ma nulla hanno a che vedere con la funzione primaria del Presidente del Consiglio di indirizzo e coordinamento e di direzione dalla politica generale del Governo».

I casi analizzati nei paragrafi precedenti – dal Dipartimento per le Pari Opportunità a quello per le Politiche Giovanili, dalla Protezione Civile a quello per la Famiglia – sono emblematici: dette articolazioni non si limitano a coordinare, ma pianificano, finanziano, attuano e monitorano *policy*, gestendo direttamente rilevanti risorse finanziarie. Il risultato è una duplicazione strutturale di competenze con i ministeri di settore (ad esempio, il Dipartimento per le Politiche per la Famiglia con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; il Dipartimento per lo Sport con il Ministero della Cultura e quello della Salute), con conseguente dispersione di risorse, moltiplicazione dei canali decisionali e innalzamento dei costi di transazione per gli enti attuatori (Regioni, Comuni, terzo settore).

La conseguenza più insidiosa di questo assetto è l'opacizzazione dell'*accountability* e il profondo cambiamento dell'identità della Presidenza. La responsabilità politica si frammenta tra il Ministro senza portafoglio, che si avvale di una struttura amministrativa formalmente incardinata nella Presidenza, il Presidente del Consiglio come titolare ultimo di quell'apparato, e il Ministro con portafoglio competente per materia. La catena decisionale diventa sfuggente e il controllo parlamentare, sia sull'indirizzo che sulla gestione, risulta più difficile da esercitare.

La Presidenza del Consiglio, lungi dall'essere un grande ufficio di staff come la sua funzione costituzionale di indirizzo e coordinamento lascerebbe intendere, non si è sviluppata in modo simile a un organo costituzionale o a un'amministrazione diversa dai ministeri. Al suo interno si ritrovano invece le stesse logiche, lo stesso personale (in gran parte proveniente dai ministeri) e le stesse distorsioni, come il ruolo eccessivo degli uffici di staff e le linee gerarchiche spesso bypassate da canali fiduciari informali.

In conclusione, il rapporto della Presidenza con i Ministri, in particolare con quelli senza portafoglio, fotografa la tensione irrisolta tra due modelli: quello di un centro di regia leggero, che coordina e indirizza un sistema policentrico di amministrazioni titolari, e quello di un super-ministero occulto, che assorbe e gestisce in via diretta una pluralità di funzioni. La collegialità diseguale che ne risulta non affonda più le sue radici nelle sole dinamiche di coalizione, ma anche in un'opaca congerie di relazioni interpersonali che ha condotto all'attenuazione della linea di demarcazione tra ministri con portafoglio e ministri senza portafoglio.

La misura in cui questo secondo modello abbia prevalso, trasformando la Presidenza in una «poliarchia organizzativa»¹⁸⁵, è il segno più tangibile della sua sostanziale ministerializzazione.

2.9. La complicata convivenza con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Se l'analisi dei rapporti con i Ministri senza portafoglio ha illustrato una patologia di eccesso funzionale della Presidenza, caratterizzata dalla sua tendenza all'ipertrofia gestionale, il rapporto con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) disvela una criticità di segno diametralmente opposto e di ben più profonda incidenza sistemica.

In questo caso, invero, non ci si trova di fronte a un'espansione delle competenze di Palazzo Chigi, bensì a una loro compressione sostanziale, giacché la fisiologica funzione costituzionale di indirizzo politico e di coordinamento supremo del Presidente incontra un limite strutturale nel controllo contabile preventivo effettuato dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS)¹⁸⁶ su atti quali d.d.l. governativi, schemi di d.lgs. e di regolamenti, emendamenti governativi, altri atti normativi del Governo: si tratta della c.d. bollinatura¹⁸⁷.

La dottrina ha correttamente individuato in questa dinamica non un semplice attrito amministrativo, ma un autentico problema di forma di governo, che chiama in causa l'effettività dell'art. 95 della Costituzione¹⁸⁸. Come si è visto, il modello di governo parlamentare delineato dalla Costituzione assegna al Presidente del Consiglio una preminenza funzionale, conferendogli il compito di «*mantenere l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri*». Tale preminenza, però, non si traduce in un potere gerarchico diretto sui singoli dicasteri,

¹⁸⁵ A. MARI, *L'amministrazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12, 2004, p. 1386.

¹⁸⁶ D. LA ROCCA, *Ragioneria generale dello Stato e uffici pubblici di ragioneria*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987.

¹⁸⁷ Per "bollinatura" si intende il visto di regolarità contabile che la Ragioneria Generale deve apporre, ai sensi della legge 5 agosto 1978, n. 468, art. 11-ter, su qualsiasi provvedimento legislativo o atto governativo idoneo a produrre effetti sulla situazione economica e patrimoniale dello Stato. Si tratta di un controllo preventivo e obbligatorio, volto ad accertare la corretta quantificazione degli oneri finanziari e l'idoneità tecnica delle coperture individuate nella relazione tecnica allegata al provvedimento. Oltre a questo compito specifico, la Ragioneria assicura l'uniforme applicazione della normativa contabile e svolge un'attività di monitoraggio permanente della spesa pubblica.

¹⁸⁸ AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana*, op. cit., p. 2.

sostanzandosi invece in un'opera di impulso, mediazione e coordinamento, la cui efficacia è affidata alla forza politica del premier e alla sua capacità di guidare la maggioranza e la macchina amministrativa.

L'esistenza di un ministero dotato di un potere di condizionamento strutturale e pervasivo, in grado di sostituirsi al giudizio politico del Presidente su qualsiasi scelta implicante risorse finanziarie, introduce un elemento di potenziale conflitto e di bicefalismo nell'indirizzo di governo. In questo schema, la volontà politica espressa dal suddetto può essere sistematicamente filtrata, modificata o persino neutralizzata da un giudizio tecnico-amministrativo che, per sua natura, risponde a una logica di conservazione dei conti pubblici e di adempimento ai vincoli europei, non necessariamente alla realizzazione di un programma politico; se la Ragioneria può, attraverso il diniego del visto sulla copertura finanziaria, bloccare l'iter di un provvedimento voluto dal Presidente del Consiglio, si crea una frattura tra chi è formalmente e costituzionalmente responsabile della politica generale del Governo dinanzi al Parlamento e al corpo elettorale (il premier) e chi, di fatto, detiene il potere di determinarne l'attuazione concreta.

Si determina così un paradosso di rilevanza costituzionale: il Presidente ha la responsabilità politica di un indirizzo che non ha il potere esclusivo di tradurre in atti vincolanti, mentre il Ministro dell'economia, attraverso la leva tecnica della Ragioneria, esercita un potere decisivo sulla spendita senza doverne rispondere in via primaria sul piano dell'indirizzo politico generale.

Il problema, dunque, non è l'esistenza di un controllo tecnico sulla finanza pubblica, che anzi è indispensabile per la trasparenza e la sostenibilità, bensì la sua collocazione all'interno di un ministero che partecipa alla competizione politica e amministrativa quotidiana. Tale collocazione costituisce il prodotto di un percorso di evoluzione normativa e organizzativa che ha condotto alla progressiva concentrazione dei poteri finanziari in un unico "superministero".

Le origini risalgono al 1997, anno in cui la Ragioneria Generale dello Stato, fino ad allora organismo con una propria distinta autonomia funzionale, divenne un dipartimento del Ministero del Tesoro. La successiva creazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che univa Tesoro, Bilancio e Finanze, segnò un ulteriore passo decisivo verso il centralismo finanziario (1999). Tuttavia, fu con la riorganizzazione del 2008, sotto il Governo Prodi II, che si consumò il passaggio cruciale: la formalizzazione del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato all'interno del MEF. Questo atto sancì, in via definitiva, la sua piena e

gerarchica subordinazione al Ministro, trasformandola da autorità tecnica indipendente a struttura operativa di un ministero politico.¹⁸⁹

Parallelamente, si è registrato un indebolimento delle strutture di supporto economico della Presidenza, il cui Dipartimento per gli Affari economici fu sostanzialmente smantellato nel 2001, rimettendo al MEF, in via esclusiva, la titolarità delle questioni di politica economica. Il combinato disposto di questi fenomeni ha creato una pericolosa asimmetria, in cui il MEF è divenuto il destinatario esclusivo dei flussi informativi e la RGS l'unico organo abilitato a verificare la compatibilità finanziaria di qualsiasi provvedimento¹⁹⁰.

L'operato della Ragioneria si fonda su un margine di apprezzamento tecnico che, per sua natura, non è meccanico. È proprio in questo spazio di discrezionalità che si annida il rischio che la verifica della mera correttezza formale della copertura finanziaria (la congruità dei calcoli, l'idoneità formale delle voci di copertura indicate) degeneri in una valutazione sull'opportunità, l'efficacia o la priorità politica della spesa stessa, rafforzata da una capacità di condizionamento che deriva dall'alta specializzazione tecnica di cui l'apparato del MEF dispone. Il personale di questi uffici, infatti, possiede un *know-how* tecnico-contabile, giuridico-finanziario e di procedura di bilancio che non ha eguali in altre amministrazioni, inclusa la Presidenza del Consiglio, la quale non è in grado di emanciparsi¹⁹¹.

A ciò è andato poi a contribuire il processo di integrazione europea: la partecipazione del Ministro dell'Economia a sedi cruciali come l'ECOFIN e l'Eurogruppo lo ha reso il garante interno della tenuta dei conti pubblici e il principale interlocutore con gli organismi sovranazionali, accrescendone l'autorevolezza e l'autonomia¹⁹². La conseguenza è un paradosso: il Presidente ha la responsabilità politica di un indirizzo che non ha il potere esclusivo di tradurre in atti vincolanti, mentre il Ministro dell'Economia, attraverso la leva tecnica della Ragioneria, esercita un potere decisivo senza doverne rispondere in via primaria sul piano dell'indirizzo politico generale¹⁹³.

¹⁸⁹ Cfr. A. CRISCITIELLO, *La macchina dell'esecutivo e la sua difficile evoluzione*, op. cit., p. 124.

¹⁹⁰ Durante i governi Letta e Gentiloni si è sperimentato un equilibrio più virtuoso, con la Presidenza che, in una configurazione "arbitrale" e "inclusiva", ha riacquisito la sua funzione di garante dell'unità dell'indirizzo, contenendo la preminenza tecnica del MEF nel rispetto dei ruoli.

¹⁹¹ Sul tema, cfr. CONTIERI, *Il posto della Presidenza del Consiglio*, op. cit., 117 e anche G. GUIGLIA, *La legge n. 400 del 1988: profili generali*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2019, passim.

¹⁹² A. CONTIERI, *Il posto della Presidenza del Consiglio*, op. cit., p. 112.

¹⁹³ Cfr. G. LETTA, *La Presidenza come centro della decisione di governo*, in M. LUCIANI - V. LIPPOLIS – ItaliaDecide, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, p. 15. L'Autore si pone in modo fortemente critico rispetto alla descritta rilevanza della RGS rispetto all'attività decisionale del Governo.

La RGS, così configurata, diventa un filtro, un centro di potere alternativo che erode dall'interno la stessa ragion d'essere della Presidenza come regista dell'intera azione di governo¹⁹⁴. Pertanto, nel tentativo di superare tale impasse, la dottrina ha elaborato le seguenti proposte di razionalizzazione¹⁹⁵:

1. trasferimento della RGS alla Presidenza. Si tratta della proposta più drastica, avanzata per risolvere alla radice il conflitto di attribuzioni, restituendo al premier un accesso immediato ai dati e alle valutazioni finanziarie;
2. istituzione di un ufficio governativo di bilancio presso la Presidenza, come contrappeso tecnico autonomo, modellato in parte sull'esperienza dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio. Esso avrebbe il compito di affiancare la RGS, dotando il premier di una solida e indipendente capacità di analisi della finanza pubblica;
3. potenziamento del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza. Ciò comporterebbe un rafforzamento del suo organico con economisti, analisti di bilancio ed esperti di finanza pubblica, e l'assegnazione di strumenti informativi adeguati, trasformandolo in un effettivo centro di competenza in grado di interfacciarsi alla pari con la RGS e di fornire al Presidente valutazioni tecniche autonome e altrettanto qualificate;
4. rimodulazione delle procedure al fine di introdurre un correttivo politico, pur nel rispetto del ruolo di garanzia della Ragioneria. Si ipotizza, ad esempio, che il rifiuto della bollinatura possa essere portato all'esame del Consiglio dei Ministri. Quest'ultimo, su proposta concordata del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'Economia e sulla base di un'istruttoria tecnica alternativa (ad esempio del DIPE potenziato o in concerto con l'UPB), potrebbe deliberare di assumersi la responsabilità politica di superare il veto tecnico, procedendo ugualmente con l'approvazione del provvedimento.

La soluzione del trasferimento è vista con scetticismo da chi teme la politicizzazione della Ragioneria e un eccessivo accentramento del potere a Palazzo Chigi, idoneo a mettere a repentaglio il principio della separazione della legge di delega. Appare, invece, più praticabile

¹⁹⁴ Cfr. A. CARLO, *Il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, op. cit., p. 37

¹⁹⁵ M. LUCIANI - V. LIPPOLIS – ItaliaDecide, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 39.

una via intermedia, che coniughi il potenziamento delle strutture della Presidenza con l'introduzione di una clausola di superamento politico del parere tecnico¹⁹⁶.

In conclusione, il rapporto con il MEF rappresenta un significativo vulnus del modello costituzionale di Presidenza come centro di regia. La subordinazione rispetto a un dicastero ha generato un bicefalismo di fatto, in cui il potere tecnico-contabile del Ministro può limitare, se non neutralizzare, il potere di indirizzo politico del Presidente del Consiglio. Finché questo nodo non verrà sciolto, la piena attuazione del dettato costituzionale che affida al premier la direzione della politica generale del Governo rimarrà inevitabilmente incompiuta.

¹⁹⁶ Cfr. M. LUCIANI, *La riforma*, op. cit., p. 18, a parere del quale le soluzioni c) e d) sarebbero da privilegiarsi; del medesimo parere è R. CHIEPPA, *La Presidenza*, op. cit., p. 300.

CAPITOLO III

Le funzioni di amministrazione attiva.

SOMMARIO: 3.1. Il quadro normativo delle funzioni: la “Presidenza leggera” come *benchmark*. – 3.2. Il salto dal coordinamento alla gestione diretta quale sintomo della deriva. – 3.3. Tipologie e dispositivi dell’amministrazione attiva. – 3.4. I comitati interministeriali: coordinamento parallelo e moltiplicazione delle sedi decisionali – 3.5. Tre *case studies* come modelli di gestione diretta. – 3.5.1. Il modello dell’intervento straordinario: la gestione della pandemia. – 3.5.2. Il modello del coordinamento fortissimo: la gestione dei fondi europei. – 3.5.3. Il modello della regia permanente: migrazioni e politica estera. – 3.6. L’inadeguatezza del sistema di coordinamento amministrativo come causa della sostituzione.

3.1. Il quadro normativo delle funzioni: la “Presidenza leggera” come *benchmark*.

La naturale fisionomia della Presidenza del Consiglio si ricava, anzitutto, dal combinato disposto degli artt. 92, 95 e 97 Cost., come poi razionalizzato dalla legge n. 400 del 1988 e riorganizzato dal d.lgs. n. 303 del 1999. Ne emerge un centro di governo collocato al vertice dell’esecutivo collegiale, titolare della direzione della politica generale e del coordinamento dell’attività dei ministri, sorretto da un apparato servente ma privo di competenze dicasteriali di merito e di poteri gestionali diretti verso l’esterno¹⁹⁷.

Nello specifico, come si è visto, la legge del 1988 istituzionalizza questa impostazione, tipizzando gli strumenti di preparazione delle decisioni, di raccordo interministeriale e di impulso endogovernativo; l’attuazione del 1999 abbandona l’elenco minuto di attribuzioni e individua aree funzionali coerenti con i poteri presidenziali, conferendo flessibilità

¹⁹⁷ La dottrina ha ripetutamente sottolineato come la fisionomia costituzionale della Presidenza del Consiglio sia quella di un organo di direzione politica e di coordinamento, e non di gestione amministrativa diretta. SPAGNA MUSSO, op. cit., p. 479, in particolare, ravvisa «l’esigenza costituzionale» che la presidenza «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».

organizzativa senza mutarne la natura non ministeriale, intesa come assenza di portafogli di spesa diretta, di poteri di gestione settoriale e di una utenza finale di riferimento, caratterizzanti i dicasteri¹⁹⁸.

Il principio di buon andamento e di tipicità (art. 97 Cost.) opera come clausola di chiusura: la Presidenza propone, orienta, coordina e verifica; i ministeri amministrano e gestiscono¹⁹⁹. In questa cornice, la Presidenza leggera è la misura della fisiologia del sistema, non un mero slogan riformatore, e funge da parametro di riferimento (benchmark) per individuare e misurare – come si farà nei paragrafi successivi – le deviazioni funzionali che hanno caratterizzato la sua evoluzione.

Il nucleo delle funzioni principali del vertice di Palazzo Chigi si dispone secondo una gerarchia che discende direttamente dal testo costituzionale. Al centro sta l'indirizzo politico, inteso come determinazione dei fini generali dell'azione di governo e definizione delle linee strategiche cui l'amministrazione deve conformarsi; la titolarità rimane collegiale, ma la direzione compete al Presidente, che assicura unità e coerenza delle scelte, senza che ciò si traduca in un potere gerarchico sostitutivo sui ministri²⁰⁰. L'indirizzo non decide i mezzi né governa i procedimenti; li orienta per criteri e per priorità, garantendo che la pluralità dei centri decisionali non si tramuti in frammentazione dell'azione pubblica.

A questo vertice si congiunge la direzione, che ne è il *pendant* operativo: programmazione dell'agenda e dell'ordine del giorno, istruttoria dei dossier, sorveglianza sull'attuazione delle deliberazioni collegiali, composizione dei conflitti di competenza e, quando necessario,

¹⁹⁸ Il d.lgs. n. 303 del 1999, giova ribadirlo, ha operato un significativo cambio di prospettiva nell'organizzazione della Presidenza, in quanto esso non si limita a riordinare l'apparato, ma ridefinisce le funzioni del Presidente, configurando un elenco di "funzioni proprie" riconducibili all'art. 95 Cost. Questo passaggio da un elenco minuto di compiti amministrativi a una definizione per aree funzionali omogenee ha conferito flessibilità, ribadendo il carattere non ministeriale del supporto al Presidente. In proposito, cfr. D'ORTA, *La riforma della presidenza*, cit., p. 7

¹⁹⁹ La netta separazione di funzioni tra Presidenza (indirizzo e coordinamento) e Ministeri (amministrazione attiva) è un caposaldo della dottrina più avvertita. Già C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, p. 804, osservava che «i singoli ministri sono gli organi ordinari dell'azione amministrativa», mentre il Presidente interviene per il coordinamento e per verificare la conformità all'indirizzo. In questa scia, 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, ha affermato che «la Costituzione non vuole che la PCM venga onerata di compiti e strutture dicasteriali».

²⁰⁰ La natura non gerarchica ma di "supremazia politica" della direzione del Presidente del Consiglio è un punto fermo in dottrina. Come precisa I. CIOLLI, *La questione del vertice*, op. cit., p. 199 ss.) «la direzione del Presidente del Consiglio non deve essere intesa in senso gerarchico, ma di supremazia... La supremazia di cui si parla in questo contesto è di tipo politico e non giuridico anche perché la gerarchia non è un concetto applicabile ai rapporti tra organi costituzionali».

deferimento al Consiglio delle questioni interministeriali di rilievo generale. Si tratta di una direzione funzionale, non organica; guida i processi decisionali e ne assicura la continuità, senza sostituirsi alle responsabilità ministeriali²⁰¹.

Da qui discende il coordinamento, cifra amministrativa della fisiologia, che opera su due piani. All'interno del Governo, esso integra le politiche dei dicasteri, prevenendo duplicazioni e contraddizioni; nel più ampio contesto dell'amministrazione statale, armonizza l'attuazione, con particolare rilievo nei dossier economico-finanziari, nei rapporti con l'Unione europea e nel sistema delle Conferenze, dove la regia di Palazzo Chigi garantisce l'unità dell'indirizzo nelle sedi multilivello, senza ingerenze di merito²⁰².

Se direzione e coordinamento tengono insieme la macchina, l'impulso ne è la proiezione dinamica: promuove iniziative legislative e regolamentari, sollecita l'adempimento delle decisioni collegiali, presidia le *milestones* interministeriali e i tempi di attraversamento tra deliberazione e prima implementazione. L'impulso attiva e accelera, ma non gestisce; misura la coerenza del movimento amministrativo rispetto ai fini fissati dall'indirizzo, lasciando nella sfera ministeriale la scelta dei mezzi e l'adozione degli atti.

Ancora più a monte si colloca la promozione, funzione a sé stante e spesso trascurata, che consiste nel far emergere nuove politiche pubbliche, nel costruire opzioni e sequenze decisionali, nel predisporre analisi comparative ed evidenze che consentano al Consiglio dei Ministri di compiere scelte informate²⁰³. Essa anima strategicamente il ciclo di governo: genera possibilità e cornici operative, non produce effetti dispositivi esterni.

Chiude il quadro delle funzioni principali il raccordo, che proietta all'esterno l'unità dell'esecutivo nei confronti del Parlamento, delle Regioni e degli enti territoriali, dell'Unione europea e degli altri organi costituzionali; in settori sensibili, come la sicurezza nazionale, la

²⁰¹ Le funzioni di direzione dei lavori del Consiglio dei Ministri, dalla convocazione alla dichiarazione dell'esito delle votazioni, sono state inizialmente regolate da norme convenzionali e sono poi state tipizzate dall'art. 4 della legge n. 400 del 1988. Questa disciplina formalizza il ruolo del Presidente come guida funzionale dell'organo collegiale, senza che ciò implichi un potere sostitutivo nelle materie di competenza ministeriale.

²⁰² Il decreto legislativo n. 303 del 1999 ha esplicitato e ampliato il raggio del coordinamento presidenziale, includendo tra le "funzioni proprie" del Presidente non solo il coordinamento dell'attività amministrativa del Governo, ma anche i rapporti con le istituzioni europee e con il sistema delle autonomie (art. 2, comma 2, lett. c e d). Ciò evidenzia la vocazione della Presidenza a garantire l'unità di indirizzo in tutte le sedi multilivello, come sottolineato da C. D'ORTA, *La riforma della presidenza*, op. cit., p. 7.

²⁰³ Cfr. B. G. MATTARELLA, *La Presidenza del Consiglio dei ministri e la funzione di coordinamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, p. 12, il quale sottolinea come il legislatore senta periodicamente il bisogno di riaffermare l'esigenza di valorizzare la Presidenza come strumento per assicurare l'unità di indirizzo e per agevolare la definizione delle politiche pubbliche, funzione che richiede un apparato in grado di svolgere attività di analisi e supporto progettuale.

Presidenza esercita una regia unitaria (presidenza del CISR, poteri di alta direzione sul sistema informativo per la sicurezza, apposizione e rimozione del segreto di Stato) che resta di garanzia e coordinamento, non di gestione di merito²⁰⁴.

Tutto ciò vive in un apparato di staff che dà sostanza tecnica a questa leadership funzionale: Segretariato generale, uffici di diretta collaborazione e strutture di raccordo sono concepiti per assistere il Presidente e il Consiglio nella preparazione delle decisioni, nel monitoraggio e nella tenuta della coerenza, non per esercitare poteri amministrativi diretti verso l'esterno²⁰⁵.

Come corollario di questo nucleo, si dispongono funzioni ulteriori e complementari, le quali – pur essendo accessorie – completano la fisiologia dell'istituto senza alterarne l'impianto fondamentale.

La programmazione e la pianificazione strategica ordinano nel tempo l'indirizzo e la promozione, traducendoli in priorità, calendari decisionali e piani normativi, allineati con i lavori del Consiglio dei Ministri, con la programmazione parlamentare e con la Relazione programmatica annuale sull'Unione europea; si tratta della griglia che consente alle scelte di fine di farsi sequenza, senza trasformarsi in strumenti di spesa o in piani operativi vincolanti²⁰⁶.

La verifica politico-amministrativa chiude il ciclo. Essa non è un controllo tecnico sugli atti, ma una valutazione di coerenza, tempestività ed esiti dell'attuazione rispetto all'indirizzo; si alimenta di meccanismi informativi, reportistica e momenti di riesame che tengono ferma la distinzione tra controllo politico e responsabilità gestionale dei dicasteri.

²⁰⁴ In settori sensibili come la sicurezza nazionale, la Presidenza esercita una regia unitaria, ma di carattere politico-garantistico. I. CIOLLI, *La questione del vertice*, nota che le funzioni in materia di sicurezza nazionale e segretezza delle informazioni si sostanziano in «una funzione più prossima a quella di raccordo che a quella di controllo», esercitata dal Presidente con poteri propri ma finalizzata a garantire l'unità dell'indirizzo in un ambito delicato.

²⁰⁵ L'organizzazione della Presidenza come apparato di staff è un tratto distintivo emerso con chiarezza con la legge n. 400/1988. G. PITRUZZELLA, *L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio*, in *Il foro italiano*, parte V, 1989, 371-381, osserva che la legge ha configurato un'organizzazione amministrativa finalizzata al supporto dell'attività del Presidente, distinta dalla struttura ministeriale e imperniata sulla figura del Segretario generale.

²⁰⁶ La funzione di programmazione è espressamente richiamata dall'art. 19 della legge n. 400/1988, che assegna al Segretariato generale il compito di «predisporre la base conoscitiva e progettuale per l'aggiornamento del programma di Governo» e di «assicurare il quadro conoscitivo sullo stato di attuazione del programma di Governo». B. G. MATTARELLA, *La Presidenza del Consiglio dei ministri e la funzione di coordinamento*, op. cit., p. 12, si sofferma su questa previsione per evidenziare il ruolo della Presidenza nel tenere aggiornato e monitorare il programma, attività di supporto alla decisione politica e non di gestione operativa.

Ancora, la comunicazione e la rappresentanza istituzionale conferiscono forma pubblica alle decisioni e *accountability* all'azione di governo: informazione e trasparenza come funzioni di servizio e di raccordo, non come leva di indirizzo settoriale.

Il coordinamento normativo e la consulenza legislativa costituiscono la dorsale tecnico-giuridica dello staff: attraverso il DAGL, Palazzo Chigi verifica compatibilità, qualità e coerenza dei testi legislativi e regolamentari, cura il raccordo giuridico tra i ministeri e presidia la qualità dell'attività normativa dell'esecutivo, confermando una vocazione alla coerenza giuridica più che alla *delivery* amministrativa²⁰⁷.

Infine, l'auto-organizzazione interna – organizzazione, contabilità, personale – assicura autonomia funzionale e continuità amministrativa, ma rimane strumentale alla missione di staff e non apre varchi legittimanti all'amministrazione esterna.

La genealogia organizzativa conferma questa vocazione: la Segreteria e, poi, il Gabinetto nascono come uffici di studio, informazione e preparazione dell'azione di coordinamento, con dotazioni esigue e profilo marcatamente orizzontale. Solo in via eccezionale e su base legale espressa, si sono stratificate attribuzioni amministrative "proprie", ovvero, su delega collegiale, funzioni altrimenti non spettanti²⁰⁸.

Proprio la necessità della fonte o della delega chiude il perimetro e consente di leggere come scostamento strutturale la ministerializzazione di fatto che, in talune stagioni, ha visto la Presidenza gestire o presiedere apparati e comitati con funzioni operative (si pensi, emblematicamente, al CIPE), con esiti non di rado controproducenti sul piano del coordinamento sostanziale.

La logica del modello resta, invece, quella di un'amministrazione di governo che unifica, orienta, promuove e verifica, ma non amministra un settore: l'eccezione, prevista o delegata, conferma la regola.

²⁰⁷ La verifica dello stato di attuazione del programma di governo, sempre prevista dall'art. 19 della legge n. 400/1988, è il momento conclusivo del ciclo della performance governativa. Essa consiste in un controllo politico-amministrativo di coerenza e tempestività, distinto dai controlli tecnici di legittimità e merito spettanti ad altre amministrazioni, e si basa su meccanismi informativi e reportistici che la Presidenza è tenuta ad assicurare.

²⁰⁸ Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) rappresenta, come nota B. G. MATTARELLA, *La Presidenza del Consiglio dei ministri e la funzione di coordinamento*, op. cit., p. 14, l'unica struttura della Presidenza organizzata a specchio delle competenze ministeriali, seppur con un numero esiguo di esperti. La sua funzione di coordinamento normativo e di verifica della qualità dei testi legislativi conferma la vocazione della Presidenza alla coerenza giuridica dell'azione di governo, piuttosto che alla "*delivery*" amministrativa diretta.

Ne discende un criterio di discriminazione tanto semplice da enunciare quanto difficile da rispettare: la Presidenza rimane fisiologicamente leggera finché esercita la leadership politica e amministrativa di sintesi – indirizzo, direzione, coordinamento, impulso, promozione, raccordo, staff – e le funzioni complementari di programmazione, verifica, comunicazione e coordinamento normativo restano ancorate alla logica del supporto al Consiglio dei Ministri; si oltrepassa, invece, la soglia della patologia quando l'apparato presidenziale dispone di fondi o programmi settoriali propri, esercita vigilanza operativa su enti, adotta atti regolatori o pianificatori vincolanti verso l'esterno o si sostituisce ai ministeri nella gestione e nell'esecuzione.

A quel punto la “testa politica” dell'esecutivo cessa di essere garanzia di coerenza e diventa un centro di amministrazione attiva, alterando l'equilibrio tra collegialità, responsabilità ministeriale e direzione unitaria che la Costituzione e la relativa legislazione di attuazione avevano posto a fondamento della fisiologia dell'ordinamento.

In questa prospettiva si colloca utilmente la classificazione proposta da Eugenio De Marco²⁰⁹, il quale inserisce le funzioni esercitate dalla Presidenza del Consiglio in tre livelli: impulso e coordinamento, amministrazione diretta e gestione strumentale. Nel primo livello, la Presidenza svolge una funzione a prevalente contenuto costituzionale, volta a garantire l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo del Governo attraverso strumenti organizzativi e procedurali (direttive, circolari, riunioni preparatorie, comitati interministeriali) non produttive di effetti diretti verso l'esterno. Nel secondo livello, si collocano le funzioni di amministrazione diretta, con cui la Presidenza interviene in prima persona in ambiti che richiedono regia intersettoriale o che comunque non sono riconducibili a un singolo dicastero, assumendo decisioni e adottando atti incidenti sull'esterno.

Il terzo livello riguarda la gestione strumentale dell'apparato – Segretariato generale, personale, bilancio, servizi, contratti – ossia l'insieme delle attività interne che sostengono operativamente le altre funzioni.

Questa tripartizione evidenzia un *continuum* tra direzione e gestione: finché la Presidenza resta nel primo livello, si muove entro il perimetro fisiologico dell'articolo 95; quando,

²⁰⁹ E. DE MARCO, *La funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 105 ss.

invece, le funzioni di amministrazione diretta e di gestione strumentale si espandono e si sovrappongono, il coordinamento tende a tradursi in potere operativo.

È su tale gradiente che si misurerà, nel paragrafo successivo, il passaggio dal modello di governo al modello di gestione.

3.2. Il salto dal coordinamento alla gestione diretta quale sintomo della deriva.

Osservando la parabola diacronica descritta nel primo capitolo, è possibile inferire che il superamento della soglia fisiologica non consiste in un ribaltamento improvviso delle funzioni svolte dalla Presidenza, ma piuttosto in una trasformazione per sedimentazione, nel senso che una costellazione di piccoli spostamenti —ciascuno presentato come risposta ragionevole a esigenze contingenti, a vincoli esterni o a obiettivi di efficacia— ha progressivamente generato un mutamento qualitativo della fisionomia istituzionale.

È questo il fenomeno alla base della deriva in senso ministeriale: un processo cumulativo e silenzioso, privo di una riforma organica dichiarata, attraverso il quale l'istituzione disegnata per indirizzare, dirigere, coordinare, promuovere e imprimere impulso —nel raccordo interno ed esterno e tramite un apparato di puro staff— si ritrova a svolgere, in misura crescente, attività tipiche dell'amministrazione attiva.

Inoltre, tale fenomeno è anche facilitato dalle criticità legate alla funzione di indirizzo politico, che limitano l'efficacia degli strumenti fisiologici. Si fa riferimento, in particolare, all'assenza di leve gerarchiche in un esecutivo collegiale; all'asimmetria informativa e di competenze tecniche rispetto ai dicasteri (con un presidio a specchio sostanzialmente confinato al coordinamento normativo); alla debolezza intrinseca delle direttive politiche e dei meccanismi di raccordo in assenza di sanzioni o incentivi forti.

Queste frizioni spiegano perché, in contesti ad alta complessità o a tempo vincolato, la Presidenza cerchi surrogati operativi in forme para-gestionali che scivolano, spesso senza dichiararlo, oltre il perimetro dello staff²¹⁰.

²¹⁰ Come osserva I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, op. cit., p. 24, il coordinamento presidenziale è fisiologicamente privo di leve gerarchiche: la sua efficacia dipende dalla qualità delle informazioni e dalla cooperazione politica più che da poteri coercitivi. La mancanza di strutture tecniche "a specchio", salvo il DAGL, riduce la capacità della Presidenza di governare la complessità settoriale.

La linea di demarcazione, tuttavia, non coincide con ogni rafforzamento funzionale: è necessario distinguere quando l'ampliamento è sorretto da attribuzioni proprie (base legale espressa) o da attribuzioni delegate (delibera collegiale o rinvio normativo che rimette al Presidente compiti di indirizzo/coordinamento) e quando, invece, si verifica al di fuori di tale cornice. Solo nel primo caso si può parlare, al più, di una fisiologia "rafforzata" e tipizzata; nel secondo caso, la spinta organizzativa e operativa segna lo scostamento dal modello e si traduce in una sostituzione di fatto della responsabilità ministeriale nella fase esecutiva²¹¹.

In questo contesto, volendo ancora una volta ricorrere alla terminologia tipica dell'ambito geologico, si può inquadrare il fenomeno come una sorta di accrezione normativo-organizzativa, ossia una prolungata e costante stratificazione di micro-competenze eterogenee, tutte giustificate da esigenze trasversali, visibilità politica o urgenza di coordinamento, e complessivamente idonee a ridefinire l'equilibrio tra direzione/coordinamento e gestione²¹².

Il primo teatro di questo scivolamento è l'organizzazione.

La crescita di dipartimenti tematici e, soprattutto, la proliferazione di uffici di missione e di strutture straordinarie hanno funzionato da leva per trasportare in capo a Palazzo Chigi pezzi sempre più consistenti di ciclo amministrativo. In astratto, un dipartimento può restare fisiologicamente orizzontale, ossia mantenere una natura di raccordo e promozione; nella pratica, il superamento della soglia avviene quando la struttura si dota di capitoli di spesa, gestisce bandi o fondi dedicati, fissa requisiti di ammissibilità, svolge verifiche sostanziali sui beneficiari ed esercita forme di vigilanza operativa su enti. In breve, quando la staff *unit* diventa un quasi-dicastero.

Analogo discorso vale per la figura del ministro senza portafoglio innestato su un dipartimento della Presidenza. Egli è compatibile con la fisiologia se resta su indirizzo, coordinamento, promozione e raccordo; problematico quando la coppia ministro-dipartimento assume programmazione allocativa, selezione dei progetti, adozione di atti a efficacia esterna e controllo dell'attuazione.

²¹¹ E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative*, op. cit., p. 45, distingue tra attribuzioni proprie, conferite direttamente dalla legge, e attribuzioni delegate, derivanti da delibere del Consiglio dei Ministri: solo in questi casi l'ampliamento delle funzioni presidenziali resta conforme al modello costituzionale.

²¹² Cfr. C. D'ORTA, *La riforma*, op. cit., p. 6, descrive la crescita della Presidenza come un processo di stratificazione per casualità e strategia, in cui ogni nuova competenza, pur giustificata da esigenze contingenti, ha finito per rafforzare strutturalmente il centro di governo; analoghe considerazioni svolgono V. LIPPOLIS – M. LUCIANI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, 2010.

La discriminante è sempre la stessa: la regia che definisce fini, standard e cronoprogrammi rimane nello spazio della direzione coordinata; la presa sui mezzi e sugli esiti, specie se dotata di leva finanziaria, oltrepassa tale spazio²¹³.

In parallelo, la deriva ha preso forma negli strumenti operativi. La *soft law* presidenziale (linee guida, direttive, circolari) è fisiologica se disciplina il circuito interno (criteri di coerenza, standard minimi di monitoraggio, qualità normativa) e rimane davvero entro quest'ultimo; diventa indice di patologia quando, pur essendo priva di rango formale, assume contenuti para-regolatori che vincolano di fatto amministrazioni titolari e destinatari esterni, sostituendosi agli atti di fonte o di competenza dei ministeri.

La gestione diretta di fondi dedicati è un secondo, evidente, segnale di scarto: la catena programmazione–selezione–impegno–erogazione/controllo, quando si svolge a Palazzo Chigi, colloca la Presidenza nel cuore dell'amministrazione di settore.

Un terzo fronte è rappresentato dalla governance di piattaforme digitali e sistemi informativi nazionali: se l'infrastruttura incide sull'istruttoria, sulle graduatorie, sulle tempistiche e persino sui flussi di pagamento, la presa procedimentale supera l'alveo del puro monitoraggio e trasparenza e si traduce in poteri dispositivi incompatibili con la natura di staff; se, viceversa, la piattaforma abilita mera tracciabilità, reporting e trasparenza, resta nel recinto fisiologico.

A ciò si aggiunge l'uso dei DPCM: fisiologici se fissano criteri, standard, metodologie e obblighi informativi strumentali alla direzione-coordinamento; spie di slittamento quando regolano sostanzialmente materie e procedimenti che l'ordinamento affida ai dicasteri competenti.

Per passare dall'analisi qualitativa alla diagnosi, si possono fissare quattro indicatori oggettivi del salto di soglia:

- a) gestione diretta di fondi, bandi o piani settoriali (con titolarità di impegni/mandati di spesa);
- b) esercizio di funzioni di vigilanza o di indirizzo operativo su enti pubblici o società a controllo pubblico (non mera cabina di regia);
- c) adozione di *soft law* etero-vincolante, che di fatto sostituisce regolazione o atti ministeriali;

²¹³ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Costituzione e Governo*, op. cit., p. 30, evidenzia come la moltiplicazione dei dipartimenti e l'uso dei ministri senza portafoglio presso la Presidenza abbiano favorito una sorta di ministerializzazione implicita, con strutture che, dotate di fondi e personale, replicano le funzioni dei ministeri di settore.

d) creazione e governo di infrastrutture attuative con presa sui procedimenti (piattaforme che determinano standard operativi, tempi, esiti o flussi).

La stabile compresenza di più di questi indicatori, specie se accompagnata da personale dedicato e capitoli stabili, segnala la stabilizzazione della prassi para-gestionale e quindi il passaggio dalla fisiologia alla patologia. In controluce, si coglie la torsione delle cabine di regia e dei comitati interministeriali: sedi fisiologiche di *agenda setting* e sintesi collegiale se limitate all'istruttoria politica e alla verifica; centri di gestione quando si vedono attribuire istruttorie vincolanti, poteri di assegnazione delle risorse e monitoraggi con effetti sanzionatori. La traiettoria storica dei comitati economici —fino alle forme in cui la Presidenza si è trovata con leve allocative e compiti di controllo sostanziale— è paradigmatica del passaggio dalla “cabina di regia” al “quasi-dicastero”.

Un acceleratore ricorrente del processo descritto è rappresentato dai momenti straordinari —crisi economico-finanziarie, emergenze sanitarie, programmi vincolati a milestone esterne— nei quali la spinta alla celerità e all'unità di azione induce a concentrare a Palazzo Chigi funzioni di impulso operativo e, talvolta, di regia allocativa. La fisiologia tollera l'eccezione quando essa ha davvero un termine, una durata definita, uno scopo determinato e dei chiari meccanismi di rientro nella gestione ministeriale; la patologia emerge quando l'eccezione si istituzionalizza: strutture straordinarie che sopravvivono, piattaforme nate per l'urgenza che si fanno ordinarie, *soft law* emergenziale che si cristallizza in standard permanenti. Ciò che conta, dunque, non è l'uso temporaneo di strumenti forti, ma la loro stabilizzazione che erode, nel tempo, il confine tra staff e gestione.

Sul fondo, agisce un paradosso che spiega insieme la spinta e il rischio della deriva: la Presidenza è forte nella coerenza giuridica —grazie alla presenza del coordinamento normativo— ma debole nell'esecuzione settoriale; l'unico presidio a specchio dei ministeri è il servizio legislativo (DAGL), ma il fabbisogno di competenze tecniche diffuse eccede strutturalmente la dotazione di staff.

La tentazione di compensare tale asimmetria mediante leve di processo è fisiologica; ma quando quelle leve si trasformano in potere dispositivo (bandi, piattaforme, vigilanza operativa), il compenso oltrepassa il confine e sostituisce la responsabilità dei ministri. È perciò necessario mantenere ferma la distinzione: il centro di governo può definire fini, criteri, standard e calendari e pretendere informazione, coerenza e tempestività; non può — se non nei limiti di attribuzione propria o delega espressa— amministrare risorse, procedimenti e organizzazioni altrui.

Il meccanismo della deriva, fin qui ricostruito, non descrive una parabola lineare, ma un campo di forze: conosce fasi di avanzamento e di arretramento, dipende da leadership e coalizioni, da cicli europei e da vincoli di finanza pubblica, dall'inerzia e dalla forza dei ministeri più pesanti e dalla architettura di comitati e cabine. Perciò, l'analisi non può limitarsi a fotografare inventari di competenze o organigrammi, ma deve osservare le combinazioni degli indicatori, la loro durata e la loro presa effettiva sui procedimenti e sulle risorse.

Dove la Presidenza rientra nell'orbita di staff —promozione e impulso, direzione e coordinamento, raccordo interno/esterno— e gli strumenti straordinari sono sciolti, la fisiologia si ricompone; dove, invece, due o più indicatori restano congiunti nel tempo e la *soft law* sostituisce fonti e atti dei dicasteri, si consolida una amministrazione accentrata di fatto, che attenua la collegialità e comprime la responsabilità ministeriale. In questa prospettiva, i casi e le serie storiche dei cicli 2000–2010 e 2020–2025, con particolare riguardo a fondi dedicati, piattaforme e cabine allocative, aiutano a misurare empiricamente il salto qualitativo: non la modernizzazione del centro di governo, ma lo scarto dalla testa politica, che coordina, al centro, che gestisce.

3.3. Tipologie e dispositivi dell'amministrazione attiva.

La costellazione di competenze oggi riconducibili alla Presidenza non si presenta come un aggregato disorganico, ma come la traduzione strutturata di una serie di dispositivi operativi che, reiterandosi in contesti diversi, danno forma a una modalità di esercizio dell'amministrazione attiva da parte del centro di governo. Dietro la varietà delle materie e delle strutture, si riconoscono infatti regolarità funzionali, costanti nella logica di funzionamento e nel tipo di potere esercitato.

L'analisi dei dipartimenti *policy-oriented* svolta nel § 2.5 ha mostrato che, pur nella diversità dei settori, la Presidenza ricorre sempre agli stessi meccanismi di azione. Le politiche apparentemente eterogenee si fondano su strutture di funzionamento analoghe, che convertono l'attività di coordinamento in amministrazione diretta.

I dispositivi che seguono non introducono nuovi materiali, ma sintetizzano e reinterpretano fenomeni già emersi, costruendo una tassonomia funzionale dei modi in cui Palazzo Chigi esercita in concreto le proprie funzioni di amministrazione attiva.

A. Il dispositivo finanziario-programmatico rappresenta la leva più antica e tangibile di tale processo: attraverso la gestione diretta di fondi, programmi e piani nazionali, la Presidenza assume un ruolo tipicamente dicasteriale.

Il Dipartimento per le Politiche della Famiglia, ad esempio, amministra il Fondo nazionale per la famiglia e quello per le pari opportunità, definendo criteri di riparto e selezionando i beneficiari mediante D.P.C.M. e avvisi pubblici; quello per le Pari Opportunità programma annualmente le risorse europee e nazionali destinate alla prevenzione della violenza di genere; il Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale gestisce fondi, bandi e piani di attuazione che coinvolgono migliaia di enti.

In tutti questi casi, la Presidenza non si limita a coordinare la spesa altrui, ma *decide* l’allocazione delle risorse e i tempi di attuazione, creando circuiti finanziari paralleli ai dicasteri di settore. La funzione programmatica-finanziaria si appoggia, inoltre, a meccanismi di flessibilità contabile interna (istituti del riporto e del fondo di riserva) che la Corte dei conti invita a bilanciare con i principi di annualità e armonizzazione dei bilanci²¹⁴.

B. Il dispositivo di indirizzo e vigilanza su enti e società pubbliche traduce in forma organizzativa lo stesso principio di sostituzione.

Il Dipartimento per lo Sport, per esempio, esercita funzioni di vigilanza sul CONI, sul Comitato Italiano Paralimpico e su Sport e Salute S.p.A., adottando direttive, approvando atti di pianificazione e intervenendo nelle nomine; l’Ufficio per le politiche spaziali e dell’aerospazio, istituito presso la Presidenza, gestisce la segreteria del COMINT e indirizza l’Agenzia Spaziale Italiana.

In simili configurazioni, la Presidenza governa soggetti dotati di autonomia, duplicando la catena di comando rispetto ai dicasteri competenti e trasformando la vigilanza in strumento di direzione operativa.

C. Il dispositivo regolatorio-procedimentale manifesta la capacità della Presidenza di generare normazione “morbida” ma cogente.

²¹⁴ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato – Presidenza del Consiglio dei ministri, esercizio 2023*, in part. sull’ordinamento contabile (artt. 11–12 D.P.C.M. 2019), dove si invita a un bilanciamento tra flessibilità e principio di annualità.

Il Dipartimento per le Politiche in favore delle Persone con Disabilità istruisce e promuove le intese in Conferenza Stato-Regioni, redige linee guida e coordina tavoli tecnici che definiscono standard e criteri di accesso ai servizi; quello per le Politiche Antidroga elabora e aggiorna il Piano d'azione nazionale, presiede l'Osservatorio permanente e gestisce il sistema di allerta precoce sulle nuove sostanze psicoattive.

Ne deriva un potere regolatorio atipico, esercitato per via amministrativa ma capace di uniformare procedure e tempi d'azione.

D. Il dispositivo tecnologico-operativo è il più recente e strategico, poiché innesta la dimensione digitale come strumento di governo amministrativo.

Il Dipartimento per la Trasformazione Digitale gestisce direttamente infrastrutture come SPID, pagoPA e IO, mentre il Dipartimento per le Politiche Giovanili controlla le piattaforme “Domande online” e “Scelgo il Servizio Civile”, da cui dipende l'intero ciclo di adesione e gestione del Servizio civile universale.

Il potere di configurazione di tali sistemi equivale a un potere di regolazione e controllo: chi governa l'infrastruttura digitale governa la policy. La dimensione tecnologica non si aggiunge alle precedenti, ma le riarticola: canalizza la spesa, condiziona la procedura e incorpora la vigilanza, rendendo l'infrastruttura informatica la nuova architettura del potere esecutivo.

Considerati nel loro insieme, questi dispositivi disegnano una grammatica stabile del potere amministrativo presidenziale. Ciascuno corrisponde a una diversa fase del ciclo della decisione pubblica: quello finanziario al momento della programmazione; quello regolatorio a quello della normazione operativa; quello organizzativo alla gestione degli apparati; quello tecnologico alla realizzazione materiale. Il loro impiego combinato consente alla Presidenza di duplicare i livelli decisionali e di trasformare in gestione sostitutiva ciò che formalmente resta coordinamento.

L'ipertrofia presidenziale non si manifesta dunque come moltiplicazione di eccezioni, ma come esito di una costruzione coerente di leve operative.

Tale modello produce effetti su tre piani. Sul piano istituzionale, ridisegna il rapporto tra Presidenza e ministeri, concentrando nel centro di governo le funzioni trasversali e finanziariamente strategiche. Sul piano organizzativo, stabilizza strutture nate come temporanee – dalle missioni per l'innovazione a quelle per la coesione e per il PNRR – che

diventano permanenti o replicabili. Sul piano funzionale, consolida un potere esecutivo ibrido, in cui l'indirizzo politico e la gestione amministrativa si sovrappongono. Il risultato non è un disordine amministrativo, ma un sistema coerente di governo per dispositivi, nel quale la flessibilità dell'apparato serve a garantire continuità di controllo. Una tale ingegneria operativa, replicata su più settori, ha effetti strutturali sulla Costituzione materiale dell'esecutivo, come segnalato anche dalla magistratura contabile²¹⁵.

Su questo sfondo, i casi che seguiranno – pandemia, PNRR, sicurezza e migrazioni – non costituiscono deviazioni, ma campi di massima intensità applicativa: contesti nei quali i dispositivi si intrecciano e raggiungono la piena maturità operativa, fino al punto in cui il coordinamento cessa di essere mera funzione di raccordo e diventa, senza dichiararlo, amministrazione sostitutiva.

3.4. I comitati interministeriali: coordinamento parallelo e moltiplicazione delle sedi decisionali

Tra gli strumenti concepiti per garantire il raccordo interministeriale, i comitati interministeriali occupano un posto peculiare. Istituiti presso la Presidenza ma dotati di regole proprie, segreterie tecniche e composizioni variabili, essi avrebbero dovuto realizzare quel livello di coerenza orizzontale che la collegialità del Consiglio dei Ministri, da sola, fatica a produrre nei settori a forte interdipendenza (programmazione economica, transizione ecologica e digitale, sicurezza, affari europei, politiche urbane).

Nelle intenzioni, il comitato è la cerniera tecnico-politica che traduce l'indirizzo in decisione informata; nella prassi, è divenuto una sede parallela dove il coordinamento si proceduralizza e si distribuisce senza un punto di sintesi effettivo²¹⁶.

Il primo tratto comune è la procedimentalizzazione del coordinamento. Emblematico è, a tal riguardo, il caso del CIPESS (erede del CIPE), che opera mediante istruttorie complesse, sedute formali, verifiche di legittimità e pubblicazione degli atti. Il risultato è un

²¹⁵ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto 2022*, e *Relazione 2023 (sintesi 2022-2023)*: «L'evoluzione del disegno organizzativo della Presidenza... comporta ricadute sulla stessa Costituzione materiale... al compito ex art. 95 Cost. si affiancano compiti di politica attiva... si auspica un intervento razionalizzatore.»

²¹⁶ Sul modello dei comitati come “coordinate parallele” del coordinamento, v. S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, il Mulino, Bologna.; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna, passim.

coordinamento che tende a ruotare attorno alla compatibilità finanziaria e alla tenuta contabile, con un baricentro di fatto sul Ministro dell'Economia e sulle strutture tecniche di supporto. Questo spostamento, per molti versi virtuoso in termini di controllo e responsabilità, ha però l'effetto di tecnicizzare la sintesi politica: la decisione collegiale si costruisce per stratificazione di pareri, tavoli e check, più che per un vero esercizio di direzione unitaria²¹⁷.

Il secondo tratto è la variabilità della presidenza e della composizione. Non di rado la presidenza effettiva del comitato è delegata a un ministro di settore; ciò può rispondere a ragioni funzionali (competenza tecnica, continuità), ma accentua la deriva ministeriale, perché l'organo nato per riequilibrare lo sbilanciamento settoriale finisce per incardinarsi. È il caso del CIAE negli affari europei e di altri comitati tematici che, seppur collocati presso la Presidenza, si riuniscono con regolarità sotto guida ministeriale, mentre il Presidente interviene episodicamente o solo nelle fasi di impulso e di validazione finale²¹⁸.

Il terzo tratto è la stratificazione organizzativa. Negli anni recenti, alla famiglia storica dei comitati (programmazione economica, sicurezza) si sono aggiunti organismi dedicati a politiche trasversali ad alta interdipendenza: CITE per l'ecologico e CITD per il digitale. Entrambi nascono per "fare sistema" tra ministeri, autorità, agenzie e livelli territoriali, ma, proprio perché abbracciano politiche diffuse e multi-attore, consolidano catene decisionali allungate: alle deliberazioni del comitato seguono linee guida e piani, cui devono poi aderire i dicasteri titolari con atti ulteriori (decreti, accordi, convenzioni, allocazioni di spesa). Il coordinamento, così, si raddoppia: prima nella sede del comitato, poi nelle sedi amministrative di settore. La promessa di un'unica regia si traduce in un percorso a tappe che consuma tempo e dispersione di responsabilità.

Il quarto tratto – particolarmente evidente nell'area della sicurezza cibernetica – è la duplicazione funzionale. Accanto al Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica (CISR), fulcro dell'indirizzo dell'intelligence, si è istituito il Comitato Interministeriale per la Cybersicurezza (CIC), anch'esso presso la Presidenza. Le composizioni si sovrappongono, le materie si toccano, le filiere informative s'intrecciano. L'intento era distinguere piani e specialità; l'esito è spesso un coordinamento a fisarmonica:

²¹⁷ Sull'evoluzione CIPE→CIPESS, cfr. [Il CIPE/CIPESS, più di cinquant'anni di storia economica del Paese](#).

²¹⁸ Sulla delegabilità della presidenza e sugli assetti dei comitati "presso la Presidenza", cfr. lettura sistematica della legge n. 400/1988 e prassi; cfr. G. MOBILIO, *I Comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, Osservatorio sulle fonti, n. 2/2017, p. 19 ss.

si allarga per consultare tutti gli attori, poi si restringe per decidere, poi si riallarga di nuovo in fase attuativa. Ne risultano sovrapposizioni di calendario, agende e *ownership* delle decisioni.

Questi tratti comuni spiegano perché parte della dottrina legga i comitati come coordinamento sostitutivo e, al tempo stesso, debole: sostitutivo perché nasce dove il Consiglio non riesce a garantire la necessaria integrazione intersettoriale; debole perché moltiplica le sedi senza rafforzare un centro di sintesi. De Marco, in particolare, sottolinea il carattere paradigmatico di tale dinamica: per chiudere gli spazi di attrito tra ministeri, si sono creati spazi intermedi che finiscono per istituzionalizzare la frammentazione, svuotando la collegialità e alimentando quel circuito che, nelle fasi di urgenza o complessità, spinge la Presidenza a sostituirsi ai dicasteri titolari²¹⁹.

Gli esempi recenti confermano questo profilo.

Nel Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS) la forza del presidio contabile ha garantito nel tempo una robusta selezione degli interventi, ma ha anche consolidato una cultura del dossier e del “passaggio in comitato” che rende sequenziale ciò che, in talune politiche intertemporali (clima, energia, infrastrutture digitali), richiederebbe decisione integrata e rapida.

Nel Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE), i piani e gli atti d’indirizzo su energia, clima e sviluppo sostenibile hanno spesso rinviato l’efficacia a provvedimenti attuativi dei singoli ministeri, così che la sede collegiale non si traduce automaticamente in potere di *delivery*.

Nel Comitato Interministeriale per la Transizione Digitale (CITD), l’inclusione strutturata di enti locali e sistema pubblico allargato (ANCI, UPI, agenzie digitali) amplia la base di legittimazione, ma dilata i tempi di allineamento e decentra le responsabilità operative. Nell’area sicurezza-cyber, il doppio binario CISR/CIC ha favorito l’emersione di specialismi e filiere tecniche, senza tuttavia risolvere la questione dell’unitarietà dell’indirizzo e della tracciabilità delle decisioni quando le competenze si sovrappongono²²⁰.

²¹⁹ E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, op. cit., p. 42 e ss.

Dal punto di vista teorico, i comitati sono la prova vivente di una tensione di fondo: quando il coordinamento non possiede strumenti cogenti (sanzioni, poteri sostitutivi chiari, comando di risorse) e si affida a sedi collegiali proceduralizzate, l'esito è spesso un output normativo-programmatico che necessita di ulteriori passaggi. In assenza di un centro di responsabilità capace di imporre standard e tempi, il coordinamento diventa un percorso, non un potere.

Da qui l'effetto di rimbalzo: le politiche più pressanti, bisognose di integrazione rapida e di responsabilità singola, tendono a essere riassorbite nella Presidenza tramite strutture di missione, decreti-legge organizzativi, commissariamenti o cabina di regia con poteri rafforzati. È questo il punto di contatto con il § 3.5: ciò che nasce per evitare la sostituzione finisce per prepararla, perché la moltiplicazione delle sedi non produce quella accountability concentrata che sola consente al coordinamento di fare presa sui dicasteri.

In termini di riforma, la lezione che è possibile trarre dall'esperienza dei comitati è duplice. Da un lato, essi hanno mostrato che per il coordinamento serve una sede stabile, con istruttorie robuste e trasparenza degli atti. Hanno invero dato visibilità, tracciabilità e controllo a decisioni altrimenti informali. Dall'altro lato, hanno reso evidente che senza poteri di esecuzione (o senza un raccordo stringente con chi esegue) il coordinamento non basta.

Una razionalizzazione coerente dovrebbe allora: a) ricondurre i comitati a un numero limitato di sedi ad alta intensità decisionale, evitando duplicazioni tematiche; b) ancorare ogni deliberazione a responsabili di attuazione identificati, con tempi e indicatori; c) prevedere poteri sostitutivi e meccanismi di follow-up automatici; d) chiarire quando la presidenza di un comitato è personale del Presidente e quando può essere delegata, rendendo trasparente la scelta. Solo così questi organismi possono tornare a essere cerniera tra indirizzo e amministrazione, anziché scivolo verso la sostituzione.

3.5. Tre *case studies* come modelli di gestione diretta.

L'analisi condotta finora ha mostrato che l'amministrazione attiva da parte della Presidenza del Consiglio non è il prodotto di episodi isolati, ma l'esito di un processo sistemico che tende a replicarsi secondo schemi ricorrenti.

I casi che seguono non vanno dunque interpretati come deviazioni contingenti o come eccezioni imposte dall'emergenza, rappresentando invece i luoghi di massima intensità applicativa dei dispositivi descritti nel paragrafo precedente: pandemia, PNRR e

sicurezza/migrazioni sono tre campi nei quali Palazzo Chigi ha portato al massimo grado di esaltazione i propri strumenti di azione amministrativa, costruendo al loro interno veri e propri modelli di ipertrofia funzionale. Non è un caso che la magistratura contabile abbia segnalato due di questi ambiti come sedi di combinazione di poteri di coordinamento e di gestione diretta, sottolineando la flessibilità organizzativa e la progressiva estensione delle funzioni²²¹.

In ciascuno di questi settori, la Presidenza adotta la medesima sequenza di intervento: istituisce strutture amministrative proprie (unità di missione, *task force*, segreterie tecniche o commissari straordinari) e le dota di poteri di impulso, coordinamento e spesa diretta; concentra la gestione dei fondi e la definizione delle priorità programmatiche; emana direttive e linee operative con effetti vincolanti verso l'esterno; governa l'infrastruttura procedurale attraverso la quale la *policy* viene attuata. Il tratto comune è la sostituzione funzionale rispetto ai ministeri competenti: l'organo chiamato a garantire l'unità dell'indirizzo finisce per gestire in prima persona la fase esecutiva, producendo effetti giuridici immediati e decisioni amministrative di natura sostanzialmente ministeriale.

La logica che presiede a questi casi non è quella dell'eccezione, ma della replicazione per intensità: ogni volta che il sistema pubblico entra in una condizione di emergenza, urgenza o programmazione straordinaria, la Presidenza attiva gli stessi dispositivi già osservati in regime ordinario, ossia quello finanziario, quello regolatorio, quello organizzativo e quello tecnologico.

Ciò che cambia non è la natura dello strumento, bensì la velocità e la scala di applicazione. La crisi, infatti, agisce come acceleratore e moltiplicatore, facendo emergere la struttura latente di governo che l'ordinamento presidenziale porta in sé: una macchina amministrativa flessibile, capace di costruirsi *ex novo* e di assorbire competenze in virtù della propria centralità istituzionale.

L'interesse di questa sezione non risiede nella ricostruzione puntuale delle singole politiche pubbliche, bensì nella lettura comparata delle architetture amministrative che la Presidenza ha messo in campo per attuarle. Pandemia, PNRR e sicurezza non sono semplici capitoli di *policy*, ma laboratori istituzionali nei quali il centro di governo sperimenta modalità di azione

²²¹ Ivi, *Relazioni 2022-2023*, passim: rilievo della «flessibilità strutturale connessa alle funzioni di diretto supporto all'azione di Governo» e della «co-esistenza di compiti di coordinamento e amministrazione attiva», con riferimento all'attuazione del PNRR e alla gestione dell'emergenza epidemiologica.

che, nate in circostanze eccezionali, tendono poi a consolidarsi nel regime ordinario. In ciascun caso, si registra un salto qualitativo misurabile secondo gli stessi indicatori già individuati nel capitolo:

- a) la costruzione di strutture amministrative proprie, distinte e autonome rispetto ai ministeri;
- b) l'esercizio di poteri di gestione diretta, attraverso fondi, bandi e direttive operative;
- c) la produzione di effetti giuridici esterni immediati;
- d) l'incidenza su materie che la Costituzione e la legge attribuiscono, in via ordinaria, ai dicasteri competenti.

L'osservazione comparata di questi tre ambiti consente di cogliere la metamorfosi funzionale di Palazzo Chigi: da luogo di raccordo a centro di governo operativo. In ciascun *case study*, i quattro dispositivi individuati nel § 3.3 – programmatorio, organizzativo, regolatorio e tecnologico – vengono utilizzati secondo combinazioni diverse ma con risultati convergenti.

Durante la pandemia, il dispositivo organizzativo (commissari, comitati tecnico-scientifici, unità di crisi) e quello regolatorio (ordinanze, D.P.C.M., decreti urgenti) si sono fusi in un modello di direzione amministrativa diretta del sistema di protezione civile e sanitaria. Nell'attuazione del PNRR, l'accento si è spostato sul dispositivo finanziario e su quello tecnologico, con la centralizzazione della governance economica e digitale. Nel settore sicurezza-migrazioni, infine, l'ibridazione fra indirizzo politico e coordinamento operativo mostra come la Presidenza assuma di fatto la funzione di "super-ministero" di crisi.

Ciò che accomuna i tre casi è la replicabilità del modello: ogni volta che il contesto politico-amministrativo richiede rapidità decisionale o unitarietà d'azione, la Presidenza attiva lo stesso schema di comando, organizzando al proprio interno l'apparato di esecuzione. L'ipertrofia, quindi, non è solo un effetto del contesto emergenziale, ma un modello di amministrazione che tende a sopravvivere alla contingenza.

I *case studies* che seguono ne mostrano la logica interna e i diversi gradi di consolidamento: dalla gestione della crisi sanitaria, alla programmazione economica straordinaria, fino al controllo dei flussi migratori e della sicurezza, il denominatore comune è la trasformazione del coordinamento in gestione sostitutiva.

3.5.1. Il modello dell'intervento straordinario: la gestione della pandemia.

L'emergenza pandemica da Covid-19 rappresenta una prova estremamente eloquente della tendenza della Presidenza a esercitare funzioni di amministrazione attiva in senso proprio. Essa non costituisce una deviazione episodica, ma l'acme di un processo di progressiva concentrazione del potere esecutivo in capo al Presidente del Consiglio, di contrazione della collegialità e di ibridazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa²²². La pandemia non ha ovviamente innovato la forma di governo; ne ha solo reso esplicite le tensioni latenti, portandole al punto di saturazione.

Il 31 gennaio 2020, la deliberazione dello stato di emergenza nazionale ai sensi dell'art. 24 d.lgs. del 2 gennaio 2018, n. 1 attiva in prima battuta il circuito ordinario della protezione civile, fondato sulle ordinanze del Capo dell'omonimo Dipartimento, anche in deroga alle norme vigenti. Tuttavia, dopo poco tempo, la portata sistemica della crisi impone un cambio di scala: le ordinanze tecniche vengono presto assorbite in un ordinamento emergenziale parallelo, articolato su una catena decreto-legge/D.P.C.M., che trasferisce il baricentro della normazione verso la Presidenza²²³.

Con il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, il Governo introduce un catalogo aperto di misure e ne affida l'attuazione al Presidente del Consiglio, mediante decreti propri su proposta del Ministro della salute. Il D.P.C.M. si afferma così come strumento di regolazione d'urgenza, atto formalmente amministrativo ma sostanzialmente normativo, capace di produrre effetti generali e immediati. Si realizza in tal modo la c.d. "fuga dal regolamento": ai regolamenti governativi ex art. 17 l. 400/1988 – deliberati in Consiglio dei Ministri, corredati da parere del Consiglio di Stato e controllo della Corte dei conti – subentra una fonte secondaria monocratica, più celere ma sprovvista di tali garanzie²²⁴.

²²² Cfr. A. CONTIERI, *Il posto del Presidente del Consiglio dei Ministri tra attività di governo e coordinamento interistituzionale*, op. cit., p. 152, ritiene che «che la pandemia e la gestione dell'emergenza sanitaria non abbiano modificato i rapporti di potere all'interno della forma di governo, ma abbiano accelerato e reso visibili ictu oculi alcune tendenze che già scorrevano più o meno sottotraccia, come un fiume carsico, nelle sue concrete dinamiche di funzionamento».

²²³ Cfr. A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m. dal fronte (...dell'emergenza coronavirus)*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 6 ss. Cfr. altresì D. TRABUCCO, *Il «virus» nel sistema delle fonti: Decreti-legge e DPCM al tempo del Covid-19 tra principio di legalità formale e principio di legalità sostanziale*, *Nomos*, n. 2/2020; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, *federalismi.it*, n. 6/2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, *Rivista AIC*, n. 2/2020, pag. 109 ss.

²²⁴ Cfr. L. DELL'ATTI, *Genesis, evoluzioni ed equivoci dell'organo Presidente del Consiglio dei Ministri*, Edizioni scientifiche italiane, p. 220, il quale descrive la fuga dal regolamento come la tendenza a marginalizzare la fonte secondaria tipica e a rifugiarsi in fonti monocratiche sguarnite delle garanzie previste dalla legge n. 400/1988.

Il d.l. 25 marzo 2020, n. 19 tenta di ricondurre il sistema entro i binari della legalità formale (tipizzazione delle misure, coinvolgimento di più ministri, informativa alle Camere), ma non ne altera la logica. La Corte costituzionale, con le sentenze nn. 32 e 198 del 2021, qualifica i D.P.C.M. pandemici come “atti amministrativi sufficientemente tipizzati”, riconoscendo che il principio di legalità può convivere con l’esigenza di immediatezza decisionale²²⁵. Si consolida così una legalità flessibile, nella quale il binomio decreto-legge/D.P.C.M. diviene l’ossatura di un diritto dell’emergenza pienamente interno alla forma di governo parlamentare.

La dottrina ha descritto l’insieme di decreti-legge e D.P.C.M. come una «architettura normativa parallela», un sistema normativo autonomo capace di inglobare e in parte assorbire la regolazione settoriale ordinaria, segnatamente quella della protezione civile. In un sistema simile, il decreto presidenziale assume valenza di fonte regolamentare atipica²²⁶. Tale architettura produce un doppio effetto: rafforza la centralità della Presidenza e consente di governare l’emergenza mediante una normazione duttile, modulabile e, per ciò stesso, idonea a permanere.

Parallelamente alla trasformazione delle fonti, si assiste a una espansione dell’apparato presidenziale. Attorno al Dipartimento della Protezione Civile si vanno a collocare il Comitato tecnico-scientifico (CTS), la struttura del Commissario straordinario per l’emergenza, unità di missione, segreterie tecniche e numerose cabine di regia. Tutte sono formalmente autonome ma funzionalmente dipendenti dalla Presidenza, che diviene così centro di direzione e di esecuzione. La catena decisionale e quella amministrativa si saldano: il Comitato fornisce valutazioni tecniche direttamente recepite nei D.P.C.M., mentre il Commissario governa

²²⁵ Con la pronuncia n. 32, la Corte riconduce il sistema delineato dai d.l. 6 e 19/2020 entro il quadro del Codice della protezione civile, chiarendo che il potere regolatorio esercitato tramite i D.P.C.M. non costituisce *extra ordinem*, ma trova legittimazione nella base legislativa d’urgenza. Con la successiva n. 198, la Consulta precisa che tali decreti sono «atti amministrativi sufficientemente tipizzati», adottati «in forza e in attuazione di una disciplina primaria determinata nei contenuti essenziali», e che perciò «non violano la riserva di legge». È qui che si consolida l’idea di una legalità d’emergenza, capace di fondere legge e amministrazione in un continuum decisionale. Come ha osservato A. ARCURI, op. cit., le due pronunce «trasformano la necessità in principio ordinatore», rendendo “elastica la legalità” senza annullarla; M. CAVINO, “*La natura dei D.P.C.M. adottati nella prima fase dell’emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*”, in *Federalismi.it*, n. 25/2021, pp. 81 ss. ha parlato di “tipizzazione giurisprudenziale ex post” mentre E. LONGO e M. MALVICINI, *Il decisionismo governativo*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020, p. 240 ss. di «normalizzazione dell’eccezione», cioè di una legalità adattiva che legittima il potere monocratico presidenziale in situazioni straordinarie.

²²⁶ A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m. dal fronte (...dell’emergenza coronavirus)*, op. cit., p. 9.

logistica, approvvigionamenti e distribuzione dei vaccini. In questa configurazione, valutazione, decisione ed esecuzione coincidono nella stessa sede istituzionale.

Su tredici D.P.C.M. principali, nove vengono adottati *tenuto conto* delle indicazioni del Comitato tecnico-scientifico, a dimostrazione della rilevanza, anche sul piano della comunicazione, delle decisioni prese in sede tecnica. La mediazione di questo livello viene così incorporata nella catena politico-amministrativa della Presidenza, accentuandone la capacità di comando operativo.

Sul piano finanziario, la Presidenza assume il controllo diretto dei fondi emergenziali. Attraverso la struttura commissariale, definisce criteri di riparto e tempistiche di erogazione, gestisce bandi e contratti per l'acquisto di dispositivi medici, farmaci e vaccini, e coordina la spesa dei ministeri competenti.

Ne risulta un circuito finanziario presidenziale, che affianca e in parte sostituisce quello ministeriale. Tale centralizzazione è favorita anche dai meccanismi contabili di flessibilità del bilancio della Presidenza (in particolare, l'istituto del riporto e il fondo di riserva previsti dal D.P.C.M. sull'ordinamento contabile), i quali consentono una riallocazione infra-annuale delle risorse.

La Corte dei conti, nella sua relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'anno 2022, riconosce che «la specifica articolazione organizzativa della Presidenza e la sua flessibilità strutturale [...] hanno consentito di affrontare l'emergenza e contemporaneamente la governance del PNRR», ma segnala anche la «commistione crescente di funzioni di coordinamento e di politica attiva», con conseguenze sulla Costituzione materiale e la necessità di un riordino coerente con l'art. 95 Cost²²⁷.

Nel solo 2022 risultavano operativi 76 commissari straordinari, di cui 43 su proposta del Ministero delle infrastrutture, segno tangibile dell'espansione dell'amministrazione straordinaria.

L'emergenza consente anche la piena attivazione del dispositivo tecnologico-operativo. Il Dipartimento per la Trasformazione Digitale e le strutture commissariali gestiscono piattaforme informatiche centrali (tracciamento, prenotazioni, anagrafe vaccinale), trasformando la Presidenza in *gatekeeper* infrastrutturale dell'intervento pubblico. Il

²²⁷ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato – Presidenza del Consiglio dei ministri*, esercizio 2023, pp. 45 ss. Per un aggiornamento dei dati organizzativi e finanziari (nuove strutture di missione, uso dei meccanismi di flessibilità contabile, prosecuzione della gestione commissariale), v. anche *Relazione esercizio 2023*, pp. 42 ss.

controllo delle piattaforme determina di fatto gli standard operativi, le tempistiche e le priorità dell'attuazione: chi governa l'infrastruttura digitale governa la *policy*. Il dato tecnico diventa veicolo di potere amministrativo, e le infrastrutture, una volta attivate, tendono a stabilizzarsi come apparati permanenti.

La comunicazione presidenziale, divenuta tratto distintivo della gestione della crisi, completa l'insieme dei dispositivi. L'annuncio diretto dei provvedimenti, le conferenze stampa in diretta e la spiegazione dei contenuti normativi da parte del premier non sono meri atti politici, ma strumenti funzionali di attuazione. Nella "democrazia del pubblico" la comunicazione diventa parte dell'indirizzo politico e contribuisce alla sua efficacia conformativa.

Come sapientemente osservato in dottrina²²⁸, la pandemia ha prodotto «un decisionismo governativo» in cui il vertice esecutivo si è presentato come autorità che crea diritto senza mediazione; alcuni Autori individuano in tale fenomeno «una forma di comunicazione dettagliata e anticipata dei provvedimenti, percepita come potere monocratico del Presidente»²²⁹. La pubblicità dell'atto e la parola del vertice istituzionale si fondono nella stessa funzione di indirizzo, assicurando unitarietà di direzione politica e amministrativa.

Dal punto di vista sistemico, l'esperienza pandemica legittima l'uso di atti monocratici a contenuto generale come strumenti normativi ordinari, purché ancorati a basi primarie elastiche; stabilizza una rete di strutture straordinarie incardinate presso la Presidenza; riduce la distanza tra impulso e gestione, trasformando il coordinamento in amministrazione attiva di centro.

Il Consiglio dei Ministri mantiene un ruolo formale, ma la decisione effettiva si sposta nella catena presidenziale, tanto che si giunge a parlare di «collegialità ridotta a mero adempimento formale», con ministri "solo nominalmente partecipi" di deliberazioni già definite altrove²³⁰. In questo senso, la legalità dell'emergenza si regge su un equilibrio nuovo: collegialità attenuata e responsabilità monocratica accentuata.

Con la cessazione dello stato di emergenza, l'architettura non viene smantellata, bensì trasposta nella governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Infatti, le stesse

²²⁸ E. LONGO – M. MALVICINI, *Il decisionismo governativo*, op. cit., p. 224 ss.

²²⁹ A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022, p. 334: «una forma di comunicazione dettagliata e anticipata dei provvedimenti [...] percepita come potere monocratico del Presidente».

²³⁰ E. LONGO – M. MALVICINI, *Il decisionismo governativo*, op. cit., p. 224 ss.

tecniche decisionali – cabine di regia, segreterie tecniche, strutture di missione, poteri sostitutivi e piattaforme di monitoraggio – vengono impiegate in chiave di programmazione ordinaria. La Presidenza diviene così il centro di direzione del più grande programma di investimenti pubblici mai gestito a livello nazionale. Come nota Manzella, «il primato presidenziale emerso durante la pandemia ha trovato la sua epifania formale nella legge n. 108 del 2021», che colloca il Presidente «in una posizione nodale euro-nazionale» e consacra «la verticalizzazione dell’esecutivo» inaugurata durante la crisi²³¹.

Ne consegue che la pandemia ha svolto una funzione per così dire costituente: ha definito un modello di governo accentrato, fondato sull’intreccio di poteri normativi, organizzativi, finanziari e comunicativi nella medesima sede istituzionale. L’eccezione si è fatta metodo; la gestione straordinaria, forma ordinaria dell’amministrazione. Il coordinamento è divenuto gestione sostitutiva, e la gestione si è stabilizzata come amministrazione di centro.

3.5.2. Il modello del coordinamento fortissimo: la gestione dei fondi europei.

La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta la manifestazione più evidente del processo di accentramento che, nel tempo, ha trasformato la Presidenza del Consiglio in un centro di gestione diretta e non più soltanto di coordinamento²³². Nel caso del PNRR, l’intero ciclo – dalla programmazione all’attuazione, dalla verifica alla rendicontazione – è stato ricondotto entro una catena decisionale e amministrativa nella quale Palazzo Chigi assume un ruolo di regia non solo politica ma operativa²³³.

Tale tendenza si è tradotta nella costruzione di un modello di coordinamento fortissimo, formalmente rispettoso della distribuzione costituzionale delle competenze, ma sostanzialmente connotato da un esercizio unitario di funzioni di impulso, controllo e sostituzione. Il risultato è un assetto che, seppur fondato su una logica di efficienza e di risposta alla straordinaria complessità del Piano, conferma e cristallizza la deriva

²³¹ A. MANZELLA, *L’indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, op. cit., p. 339.

²³² Per un approfondimento in materia, Camera dei deputati, *La governance del PNRR*, Servizio Studi, 2023, sezione “Assetto istituzionale e Cabina di regia”. Cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, *federalismi.it*, n. 1/2022.

²³³ Cfr. N. LUPO, *Il PNRR come maxi-procedimento euro-nazionale*, in *federalismi.it*, n. 2/2022, pp. 1-15.

amministrativa della Presidenza: un processo per cui il vertice politico del Governo, nato come sede di indirizzo e di raccordo, si fa progressivamente organo di gestione²³⁴.

L'impianto originario del PNRR, definito sotto il Governo Draghi, rifletteva un equilibrio tecnocratico, volto a garantire affidabilità europea e rigore contabile attraverso una filiera multilivello coordinata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze²³⁵. La governance delineata nel 2021–2022 si basava su un modello a prevalente trazione MEF, con la Ragioneria Generale dello Stato come snodo tecnico e con la Presidenza del Consiglio quale sede di raccordo politico. Le competenze di monitoraggio e di verifica delle *milestone* erano allocate presso il Servizio centrale PNRR della RGS, cui affluivano i dati delle amministrazioni titolari attraverso la piattaforma ReGiS²³⁶. A Palazzo Chigi operavano la Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio, e una Segreteria tecnica a supporto, con funzioni prevalentemente di indirizzo e di impulso: un coordinamento orizzontale più che una catena di comando.

Questa architettura rifletteva l'impostazione "commissariale" e di garanzia verso la Commissione europea: l'obiettivo era assicurare la cadenza dei pagamenti e la tracciabilità della spesa, non esercitare un controllo amministrativo diretto sui ministeri. La Presidenza svolgeva dunque un ruolo di *policy coordination* e di rappresentanza, interloquendo con la Commissione soprattutto sul piano politico-diplomatico, mentre la tecnica del procedimento restava nelle mani del MEF e delle strutture di audit.

Con il cambio di legislatura e il passaggio al Governo Meloni, la governance del Piano viene ristrutturata secondo una logica marcatamente presidenziale. Infatti, il decreto 11 novembre 2022, n. 173 e, in maniera più compiuta, il decreto 24 febbraio 2023, n. 13 spostano il baricentro della regia da via XX Settembre a Palazzo Chigi: la Cabina di regia viene confermata, ma assume cadenza più serrata, con riunioni tematiche e poteri di impulso diretti; la delega PNRR viene concentrata nelle mani del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e il PNRR, incardinato stabilmente presso la Presidenza. Al contempo, viene istituita una Struttura di missione PNRR a Chigi, dotata di autonomia organizzativa e articolata – come stabilirà il D.P.C.M. 27 aprile 2023 – in quattro Uffici di livello dirigenziale generale, ciascuno con competenze operative specifiche: regia strategica e rapporti con la

²³⁴ Presidenza del Consiglio, Relazione al Parlamento sull'attuazione del PNRR, giugno 2024.

²³⁵ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Linee guida per la gestione, il monitoraggio e la rendicontazione del PNRR, 2021.

²³⁶ Ragioneria Generale dello Stato, Manuale operativo ReGiS, 2022.

Commissione; coordinamento delle missioni e delle misure; controllo, ispezione e poteri sostitutivi; comunicazione istituzionale e partenariato economico-sociale.

È la formalizzazione di un centro operativo che integra indirizzo, amministrazione e controllo. Parallelamente, al MEF, il precedente Servizio centrale viene sostituito da un Ispettorato generale per il PNRR, configurato come struttura di audit e monitoraggio, mentre il flusso decisionale e istruttorio sulle rate e sulle revisioni del Piano risale a Palazzo Chigi²³⁷.

La trasformazione non si limita al piano organizzativo, segnando piuttosto un vero e proprio cambio di paradigma. Se la fase Draghi corrispondeva a un modello di governance tecnico-interministeriale, con la Presidenza come snodo di raccordo, la fase Meloni inaugura un modello gerarchico e verticale, in cui la predetta diventa amministrazione attiva²³⁸. La Cabina di regia conserva la dimensione politica, ma è sostenuta da un apparato tecnico-amministrativo che ne esegue materialmente le decisioni, traducendole in istruttorie, controlli, relazioni e, se necessario, atti sostitutivi.

È in questa saldatura fra livello politico e livello amministrativo che la tendenza alla centralizzazione si consolida e diventa strutturale²³⁹.

L'architettura così ridefinita ruota su tre piani interdipendenti. Il primo è quello della regia politica e amministrativa, affidata alla Presidenza e articolata nella Cabina e nella Struttura di missione. Il secondo è quello della gestione finanziaria e del monitoraggio, che resta in capo alla Ragioneria Generale con la piattaforma ReGiS, responsabile del tracciamento dei dati, dei controlli di prima e seconda linea e della validazione delle richieste di pagamento. Il terzo è quello della cerniera territoriale, introdotto con il d.l. 2 marzo 2024, n. 19 che istituisce presso le Prefetture le Cabine di coordinamento provinciali, tavoli stabili di monitoraggio e sblocco, presieduti dai Prefetti, con la partecipazione di Regioni, Province e rappresentanti della RGS. Questo sistema policentrico nella forma ma gerarchizzato nella sostanza riconduce tutte le linee di flusso alla Presidenza, realizzando un modello di rete verticale in cui i nodi periferici alimentano il centro.

Sul piano operativo, la Presidenza esercita funzioni amministrative effettive che superano la mera attività di impulso.

²³⁷ MEF – RGS, *Circolare n. 4/2023*, istituzione dell'Ispettorato generale per il PNRR.

²³⁸ Cfr. L. SALVATORE, *La governance del PNRR tra coordinamento e accentramento*, Working Paper SOG-LUISS, 2023.

²³⁹ G. TRENTA, *L'incidenza della governance del PNRR nei rapporti endogovernativi*, in *federalismi.it*, n. 3/2024, pp. 172 ss. Cfr. G. MOBILIO, *La struttura del governo fra politica e tecnica: il caso della Cabina di regia PNRR*, *La Nuova Giuridica – Florence Law Review*, 2023.

La Struttura di missione prepara e istruisce le richieste di pagamento alla Commissione, le conforma agli *Operational Arrangements*, verifica la coerenza probatoria di *milestone* e target, formula proposte di correttivi, svolge ispezioni e cura le istruttorie per l'attivazione dei poteri sostitutivi. L'attività si estende a compiti di controllo documentale, di validazione e di supervisione sui sistemi informativi di monitoraggio. È, in termini giuridici, una funzione amministrativa in senso proprio, che produce effetti esterni (sulla liquidazione delle rate) e interni (sugli atti delle amministrazioni titolari).

Sul fronte del monitoraggio e della rendicontazione, la piattaforma ReGiS impone tempistiche e standard uniformi, rendendo obbligatorie validazioni e allegati in formato digitale. Le linee guida MEF e i manuali di controllo definiscono check-list, flussi e responsabilità dei controlli di prima e seconda linea. Ogni disallineamento dei dati o della documentazione produce effetti immediati sull'erogazione dei fondi europei.

In questo contesto, la Presidenza, attraverso la Struttura di missione, assume un ruolo di verifica amministrativa e di controllo di qualità dei flussi, traducendo le esigenze di risultato in procedure di conformità. La regia si estende, inoltre, sul territorio: le Cabine prefettizie standardizzano le reazioni alle criticità e assicurano la circolarità informativa centro-periferia, integrando il monitoraggio di avanzamento e la gestione dei rischi.

L'intero sistema è inquadrato in un maxi-procedimento euro-nazionale, regolato dal Regolamento (UE) 2021/241 e dagli *Operational Arrangements* sottoscritti con la Commissione²⁴⁰: la richiesta di pagamento costituisce l'esito di una sequenza amministrativa complessa, che include verifiche, controlli, attestazioni e validazioni. Gli aggiornamenti degli OA, tra il 2021 e il 2025, hanno progressivamente definito standard probatori più stringenti, integrando parametri di qualità e tempistiche vincolanti.

La Presidenza, quale interlocutore politico-amministrativo unico, coordina il rispetto di tali obblighi, garantendo la tracciabilità delle prove e la tempestività delle richieste. È un meccanismo che istituzionalizza la procedimentalizzazione per risultati, trasformando l'indirizzo politico in una sequenza di adempimenti amministrativi.

²⁴⁰ Regolamento (UE) 2021/241, artt. 21–24, che disciplinano rispettivamente la revisione dei Piani e il pagamento delle rate subordinato al “conseguimento soddisfacente” di milestone e target; *Operational Arrangements* tra Italia e Commissione europea, sottoscritti il 22 dicembre 2021 e successivamente aggiornati il 22 novembre 2024, il 30 giugno e il 31 luglio 2025, che definiscono flussi, standard probatori e modalità di audit.

In questo quadro, i poteri sostitutivi assumono la funzione di tecnica di disciplina interna della filiera. La Struttura di missione, ricevuta la segnalazione di ritardo o di inadempienza, istruisce il caso, valuta i presupposti e gli effetti sul cronoprogramma europeo, e propone l'attivazione al Consiglio dei Ministri, che individua l'amministrazione sostitutiva o il commissario ad acta. Il procedimento, scandito da termini perentori, consente al vertice di riordinare tempi e responsabilità, esercitando una funzione di gestione sostitutiva in senso proprio. È in questo momento che il coordinamento si fa co-azione organizzativa e il ruolo presidenziale diviene pienamente amministrativo.

L'interpretazione dell'architettura descritta non è univoca. Una parte della dottrina, invero, ha sostenuto che il PNRR costituirebbe l'esempio più avanzato di indirizzo politico, reso necessario dal vincolo esterno europeo e dall'esigenza di garantire la performance. In questa prospettiva, la centralità della Presidenza sarebbe una scelta di efficienza, non un segno di mutamento funzionale. Tuttavia, l'analisi empirica e normativa conduce a conclusioni diverse.

Gli atti prodotti a Palazzo Chigi non si limitano a fissare linee politiche: essi hanno contenuto amministrativo, incidono direttamente sugli atti di gestione e sui tempi di pagamento; la struttura organizzativa dispone di uffici dirigenziali permanenti, personale tecnico e poteri ispettivi; i rapporti con la RGS e, in particolare, con l'IGRUE sono regolati da protocolli interni di flusso, e la Presidenza gestisce in via continuativa il ciclo di audit²⁴¹. Il "coordinamento fortissimo" si traduce così in una catena amministrativa nella quale il vertice esercita potestà di impulso, istruttoria, controllo e, se necessario, sostituzione.

A ciò si aggiunge la dimensione sanzionatoria: il mancato rispetto delle milestone comporta la sospensione delle rate e può determinare l'attivazione dei sostitutivi. La Presidenza governa tanto la correzione (proposte di rimodulazione) quanto la coazione

²⁴¹ Tra gli Autori vi è chi, come G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, Osservatorio AIC, 2023, vede il rafforzamento presidenziale come tendenza strutturale e fisiologica del centro di governo in risposta ai vincoli UE. A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo COVID e PNRR*, in Osservatorio sulle fonti, n. 3/2022, sostiene che in questa fase si registra un rafforzamento della funzione di indirizzo politico. Invece, G. TRENTA, op. cit., e L. SALVATORE, op. cit., leggono il d.l. 13/2023 come leva di spostamento verticale delle leve amministrative verso Chigi, con la Struttura di missione quale cerniera di disciplina endogovernativa. N. LUPO, *Il PNRR come maxi-procedimento euro-nazionale*, op. cit., inquadra il PNRR come "maxi-procedimento euro-nazionale" la cui proceduralizzazione può essere letta sia come effetto della deriva, sia come fisiologia rafforzata. Rilevante è altresì quanto affermato nelle Relazioni semestrali PNRR 2023-2025 dalla Corte dei conti, i cui rilievi su flussi, standard e piattaforme sono interpretabili da un lato come prova di centralizzazione, dall'altro come segno di coordinamento necessario.

(commissariamenti e subentri), secondo un modello di amministrazione per risultati che risponde al principio di responsabilizzazione verso l'alto. Anche la Corte dei conti, nelle relazioni semestrali 2023-2025, ha rilevato come il successo del Piano dipenda dalla capacità della regia centrale di garantire uniformità procedurale e coerenza dei flussi informativi²⁴². L'obiettivo di efficienza si realizza dunque attraverso strumenti di governo amministrativo, non politico-programmatico.

Nel suo insieme, la combinazione tra Cabina di regia, Struttura di missione, ReGiS/RGS-IGRUE e Prefetture realizza una vera unità di gestione. La Presidenza non si limita a fissare priorità ma progetta i procedimenti, verifica gli output, coordina il controllo e garantisce la rendicontazione, in una filiera che si chiude e si autoalimenta al centro. Il modello di coordinamento si è trasformato in gestione per missioni, e la “Presidenza leggera” teorizzata nel 1988 cede il passo a un super-centro amministrativo che cumula direzione politica e funzioni esecutive.

La collegialità del Governo non viene abolita, ma si ricompone attorno a una regia unica che detiene i poteri di pianificazione, controllo e sostituzione: è la piena realizzazione dell'unità di gestione a segnare il punto di non ritorno della deriva amministrativa.

3.5.3. Il modello della regia permanente: la gestione delle politiche migratorie.

Il terzo modello individuato – quello della regia permanente – rappresenta la fase più matura della tendenza della Presidenza ad assumere funzioni di amministrazione attiva. A differenza del modello di governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza, delineato dal D.L. n. 77 del 2021, fondato su una Cabina di regia con compiti di indirizzo, impulso e coordinamento generale ma priva di poteri ordinatori propri, la regia permanente si caratterizza per l'assunzione diretta di funzioni gestorie mediante strumenti amministrativi riconducibili alla sfera della Presidenza.

Nel primo caso l'azione rimane nell'alveo della programmazione ordinaria a termine, affidata ai ministeri titolari e tracciata dal Servizio centrale PNRR (RGS-MEF); nel secondo

²⁴² Corte dei conti, Relazione semestrale sull'attuazione del PNRR, 4 agosto 2025, pp. 25-42.

si realizza una deroga amministrativa stabilizzata, in cui la Presidenza dispone risorse, definisce standard e coordina l'attuazione attraverso propri atti e propri apparati, utilizzando la filiera della protezione civile incardinata a Palazzo Chigi²⁴³.

Questo modello si fonda su una logica di permanente eccezione amministrativa: l'intervento emergenziale, reiterato e prorogato, diviene regime di gestione ordinario. La Presidenza conserva in via stabile la regia operativa di segmenti esecutivi che, in via fisiologica, spetterebbero ai ministeri competenti, trasformando la funzione di coordinamento politico in una forma di amministrazione attiva di centro.

La materia migratoria, per la sua intrinseca natura e per la costante interferenza tra vincoli internazionali, dinamiche europee e tensioni interne di ordine pubblico, ha progressivamente assunto la forma permanente.

Ebbene, qui la Presidenza non si limita a garantire l'unità dell'indirizzo, ma amministra direttamente, dirigendo un sistema di governance che affianca e in parte sostituisce il Ministero dell'Interno. In tale cornice, essa non si limita a dettare l'indirizzo politico dell'azione di governo, ma trattiene presso di sé una parte della gestione amministrativa, articolata attraverso il proprio apparato dipartimentale e l'uso reiterato degli strumenti di protezione civile.

La catena decisionale – basata su delibere del Consiglio dei Ministri e ordinanze del Capo del Dipartimento – è stata impiegata per disciplinare procedure, spese, standard e poteri commissariali, trasformando un dispositivo eccezionale in un modello di regia stabile²⁴⁴.

Il punto d'origine è rappresentato dalla delibera del Consiglio dei Ministri dell'11 aprile 2023, con la quale è stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale «*in conseguenza dell'eccezionale incremento dei flussi di persone migranti*»²⁴⁵. Si tratta di un atto formalmente politico, ma avente un contenuto immediatamente amministrativo: esso abilita, ai sensi degli artt. 24 e 25 del d.lgs. 1/2018 (Codice della protezione civile), l'adozione di ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile, organo incardinato nella Presidenza del Consiglio. La prima di tali ordinanze, la n. 984 dell'11 aprile 2023, ha dato esecuzione alla delibera, istituendo la filiera operativa della gestione: nomina del Commissario delegato, individuazione dei soggetti attuatori, definizione delle modalità di impegno e rendicontazione della spesa, fissazione degli standard di accoglienza e delle

²⁴³ D.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, artt. 24-25 (Codice della protezione civile).

²⁴⁴ V. Cap. 2, § 2.5.

²⁴⁵ Delibera del Consiglio dei Ministri 11 aprile 2023, G.U. n. 106/2023.

procedure di raccordo con Regioni, Prefetture ed enti locali²⁴⁶. In questo passaggio, la Presidenza non si limita a coordinare, ma emana atti generali, conferisce poteri, disciplina procedimenti. È amministrazione attiva in senso stretto.

A conferma del carattere strutturale del dispositivo, le analisi condotte da organismi di controllo e ricerca mostrano come l'uso dello stato di emergenza migratoria risponda ormai a una forma organizzativa di governo. Il dossier Openpolis del 24 aprile 2023, per esempio, parla di una «normalizzazione dell'eccezione», evidenziando che l'emergenza viene attivata per «supplire a carenze di coordinamento e di capacità amministrativa» più che per eventi imprevedibili²⁴⁷. In questa prospettiva, la Presidenza diventa non solo il luogo della deliberazione politica, ma l'architettura istituzionale della governance accentrata, che si riattiva periodicamente riproducendo gli stessi meccanismi di spesa e affidamento.

Il Commissario delegato, nominato con la medesima ordinanza, è il Prefetto Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno²⁴⁸. Pur provenendo dal dicastero tecnicamente competente, egli opera in virtù di un titolo e di poteri conferiti dal Dipartimento della Protezione Civile, cioè da una struttura presidenziale: gestisce una contabilità speciale, può avvalersi dei Prefetti come soggetti attuatori e adotta atti di natura amministrativa e contabile in deroga alla normativa ordinaria di settore.

L'intero sistema degli affidamenti, della spesa e dell'organizzazione dei centri di accoglienza discende dunque da un atto di provenienza presidenziale. La filiera ministeriale resta coinvolta, ma la regia amministrativa è collocata in capo alla Presidenza, che definisce tempi, procedure e criteri di azione, spostando il baricentro decisionale dal ministero alla sede di Palazzo Chigi.

All'ordinanza n. 984 hanno fatto seguito, a distanza di poche settimane, ulteriori provvedimenti del Capo Dipartimento della Protezione Civile – fra cui le ordinanze nn. 990/2023, 994/2023 e successive – le quali hanno esteso la durata dell'emergenza, ridefinito i parametri quantitativi e qualitativi del sistema di accoglienza, assegnato risorse aggiuntive e rinnovato il mandato dei soggetti attuatori. Ogni ordinanza ha comportato l'adozione di atti

246 Ordinanza n. 984/2023, artt. 1-4.

247 Openpolis, *Le anomalie dello stato di emergenza sull'immigrazione*, 24 aprile 2023, <https://www.openpolis.it/le-anomalie-dello-stato-di-emergenza-sullimmigrazione/>.

248 Ivi, art. 1. Per approfondimenti, cfr. <https://integrazioneimmigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Detail-news/id/3184/Emergenza-sbarchi-nominato-il-Commissario-per-laccoglienza?>

esecutivi sul territorio (decreti regionali, determinazioni prefettizie, affidamenti diretti) che rinviano alla fonte presidenziale come base di legittimazione.

Ne risulta un flusso di atti amministrativi a cadenza regolare, emanati nell'alveo della Presidenza, che disciplinano in via diretta la gestione dei migranti e il funzionamento del sistema di accoglienza. Tale continuità temporale e funzionale rende evidente la stabilizzazione della deroga e la trasformazione del modello emergenziale in amministrazione ordinaria di fatto.

Nel 2024, la Corte dei conti ha definito questo fenomeno come “*progressiva ordinaria amministrazione dell'emergenza*”, sottolineando che la gestione dei fondi e la stipula di convenzioni con enti del terzo settore avvengono attraverso catene procedurali derivate dalle ordinanze del Dipartimento della Protezione civile²⁴⁹. Ciò conferma che la Presidenza esercita un potere effettivo di programmazione finanziaria e di monitoraggio della spesa, tipici dell'amministrazione attiva. La regia di Palazzo Chigi non si limita dunque alla fase d'impulso: entra nella gestione contabile e nell'allocazione delle risorse, andando a inserirsi strutturalmente al di sopra dei dicasteri competenti.

Sotto il profilo organizzativo, il Dipartimento della Protezione Civile – pur conservando il proprio mandato tecnico – è diventato, in questa materia, il centro di coordinamento interministeriale: le ordinanze richiedono infatti la partecipazione del Ministero dell'interno, della Difesa, della Salute, delle Infrastrutture e Trasporti e del Lavoro, nonché della Conferenza delle Regioni. Cionondimeno, la regia resta nelle mani del Capo Dipartimento, che risponde direttamente alla Presidenza.

L'articolazione delle competenze mostra quindi una duplice torsione: da un lato, la funzione di indirizzo politico rimane al Presidente del Consiglio e al Consiglio dei Ministri; dall'altro, la Presidenza si appropria anche della gestione amministrativa, attraverso atti e strutture che le appartengono. È qui che si manifesta la patologia del sistema di funzioni: un organo che dovrebbe garantire l'unità dell'indirizzo politico diviene centro di esecuzione e controllo di una politica pubblica di settore.

Il raccordo con i livelli territoriali accentua ulteriormente questa centralizzazione. Le ordinanze prevedono che i Presidenti di Regione possano essere nominati Commissari delegati per ambiti territoriali specifici, ma all'interno della catena di comando

²⁴⁹ Deliberazione n. 32/2024/CCC, disponibile su <https://www.corteconti.it/Download?id=bff354d5-3c60-4962-9104-516fba03a92f>

presidenziale: il Capo della Protezione Civile impartisce direttive, il Commissario nazionale coordina, le Regioni attuano. La stessa documentazione ufficiale (schede Emergenza migranti 2023 sul portale della Protezione civile) mostra che la Presidenza esercita funzioni di monitoraggio e vigilanza sui flussi finanziari e sugli standard gestionali, convocando periodicamente riunioni operative a Palazzo Chigi con ministeri ed enti territoriali.

Questa configurazione ha implicazioni anche sotto il profilo della *accountability* multilivello. Invero, l'accentramento della funzione decisionale in Presidenza produce un sistema in cui Regioni ed enti locali agiscono come articolazioni esecutive di una strategia amministrativa concepita al centro²⁵⁰. La partecipazione formale dei Presidenti di Regione in qualità di commissari delegati non attenua, ma accentua, la dipendenza gerarchica dal Dipartimento della Protezione civile, il quale conserva poteri di direttiva e vigilanza. La regia presidenziale si configura quindi come un modello di governance verticale, ove la deroga non è più strumento eccezionale ma tecnica di coordinamento perenne, un'amministrazione per standard governata dal centro e riprodotta in modo seriale sui territori.

La persistenza di questo assetto, prorogato più volte nel 2024 e confermato con ulteriori stanziamenti, consente di parlare di una vera e propria amministrazione presidenziale stabile in materia migratoria²⁵¹. Il perimetro di competenza originariamente eccezionale si è consolidato per sedimenti: la deroga diventa struttura, la temporaneità procedurale si fa regola. La Presidenza – attraverso la filiera del Dipartimento e del Commissario – gestisce fondi, definisce standard, controlla l'attuazione; il Ministero dell'interno, pur formalmente competente, viene di fatto assorbito in una governance che risponde a Palazzo Chigi.

Il fenomeno può essere letto come ipertrofia per supplenza: di fronte alla difficoltà del coordinamento interministeriale e alla necessità di risposte rapide, la Presidenza colma i vuoti assumendo in proprio la funzione di esecuzione amministrativa.

Da un punto di vista sistemico, ciò produce una ibridazione fra indirizzo e gestione. L'atto che dichiara l'emergenza è politico; ma la sua attuazione – disciplinata da ordinanze e direttive presidenziali – appartiene alla sfera dell'amministrazione attiva. La Presidenza agisce come quasi-dicastero: non crea nuova normativa, ma emana provvedimenti amministrativi concreti,

²⁵⁰ Sulle implicazioni di carattere esterno delle politiche in materia, cfr. D. CAMONI – P. PANNIA, *Tutelare i diritti oltre i confini: il ruolo dei giudici di fronte alle politiche statali di controllo dell'immigrazione*, Diritto, immigrazione e cittadinanza, n. 2/2024.

²⁵¹ Fondazione ISMU, Aggiornamenti giuridici – Anno 2023 (rubrica permanente, selezione di atti e prassi su emergenza flussi, protezione temporanea, accoglienza) e Aggiornamenti 2024/2025. Disponibile su <https://www.ismu.org/aggiornamenti-giuridici-anno2023/>

vincolanti e dotati di effetti di spesa. L'esistenza di una sorta di cabina di regia presso la Presidenza, che coordina i ministeri competenti e controlla l'attuazione attraverso un proprio dipartimento, rende manifesta la trasformazione funzionale del vertice dell'esecutivo in centro amministrativo operativo. In tal senso, la politica migratoria diventa il laboratorio più chiaro di una tendenza più ampia: la istituzionalizzazione della regia presidenziale come forma di amministrazione attiva permanente.

Infine, in ragione della attualità del tema, è doveroso accennare al Protocollo tra Italia e Albania del 6 novembre 2023, ratificato con legge 21 febbraio 2024, n. 14, volto alla realizzazione di centri per la gestione e il rimpatrio dei migranti collocati in territorio albanese ma posti sotto la giurisdizione italiana.

In via ordinaria, la competenza in materia di immigrazione e rimpatrio appartiene al Ministero dell'Interno, attraverso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e il Dipartimento della pubblica sicurezza, mentre la stipula di accordi di riammissione o cooperazione con Paesi terzi rientra nella sfera congiunta del Viminale e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con il possibile concorso della Presidenza solo per gli aspetti di indirizzo politico generale.

Nel caso di specie, tuttavia, quest'ultima non si è limitata a un ruolo di coordinamento, ma ha assunto la titolarità sostanziale dell'intervento, dirigendo l'intera sequenza decisionale: dalla negoziazione politica con il governo albanese alla definizione dei profili giuridici e organizzativi del Protocollo, fino all'avvio delle fasi di attuazione. I Ministeri competenti sono stati coinvolti come soggetti tecnici e attuatori, non come centri di iniziativa.

La Presidenza ha inoltre mobilitato il Dipartimento della Protezione civile per gli aspetti logistici e infrastrutturali e attivato forme di coordinamento interdipartimentale interne a Palazzo Chigi, senza tuttavia istituire una formale struttura di missione: si è trattato di una gestione diretta "per linee interne", con la concentrazione delle decisioni nelle mani dell'Esecutivo.

Questa impostazione, giustificata in nome dell'urgenza e della dimensione transnazionale del fenomeno, ha comportato un vero e proprio spostamento di competenza sostanziale da dicasteri dotati di apparati amministrativi permanenti verso una Presidenza che opera in via straordinaria ma finisce per esercitare funzioni proprie dell'amministrazione attiva.

La vicenda dei centri in Albania conferma dunque come l'emergenza migratoria sia divenuta il terreno su cui la Presidenza sperimenta una forma di amministrazione diretta, accentrata e priva di mediazioni, destinata a stabilizzarsi ben oltre la contingenza.

3.6. L'inadeguatezza del sistema di coordinamento amministrativo come causa della sostituzione.

L'evoluzione ricostruita nel capitolo evidenzia come l'ampliamento del raggio d'azione di Palazzo Chigi non rappresenti una deviazione occasionale, ma la conseguenza di una inefficacia strutturale degli strumenti di coordinamento interministeriale.

Il disegno istituzionale della legge n. 400 del 1988 e del d.lgs. n. 303 del 1999 si fondava sull'idea che l'indirizzo politico, una volta definito in sede collegiale, potesse tradursi spontaneamente in azione amministrativa coerente attraverso la collaborazione tra ministeri.

La prassi ha mostrato però che tale meccanismo funziona solo in parte: l'assenza di poteri gerarchici del Presidente sui ministri, la frammentazione delle competenze e la moltiplicazione delle sedi di raccordo hanno ridotto la capacità effettiva di direzione. Ne è derivata una debolezza operativa del coordinamento, che si esprime più come consultazione e mediazione che come impulso vincolante.

A questa debolezza si aggiungono le trasformazioni del contesto amministrativo: la crescente interdipendenza delle politiche pubbliche, la presenza di vincoli temporali esterni (europei, finanziari, emergenziali) e la necessità di risultati misurabili. Gli strumenti tradizionali — direttive, comitati, conferenze — risultano troppo lenti e dispersivi per governare politiche che richiedono simultaneità decisionale.

In questa distanza tra indirizzo politico e attuazione amministrativa si apre un vuoto di potere effettivo, cioè uno spazio in cui le decisioni mancano di un soggetto in grado di renderle operative con tempestività e coerenza. È in questo spazio che la Presidenza ha assunto un ruolo di supplenza funzionale. L'intervento diretto del centro non nasce da un disegno di accentramento, ma dalla necessità di garantire continuità all'azione di governo quando i meccanismi ordinari non bastano.

Le esperienze analizzate nel capitolo — gestione della crisi sanitaria, attuazione del PNRR, regia delle politiche migratorie — mostrano tre modalità diverse con cui questa supplenza si è concretizzata: in ciascun caso, la Presidenza ha agito per assicurare l'effettività di decisioni già prese, non per ridefinire la distribuzione delle competenze. Tuttavia, la reiterazione di simili interventi produce effetti di ritorno sul sistema: più la Presidenza interviene, più le amministrazioni perdono capacità di coordinarsi autonomamente; e più queste si

indeboliscono, più l'intervento del centro si fa necessario. Si genera così un circuito di dipendenza funzionale che accentua lo squilibrio originario.

L'inefficacia del coordinamento, dunque, non si traduce in un collasso del sistema, ma in uno spostamento stabile dell'equilibrio tra indirizzo, coordinamento e amministrazione. Il principio di collegialità e quello di responsabilità ministeriale restano formalmente intatti, ma la loro capacità di produrre unità d'azione si affievolisce. Il coordinamento perde la funzione di cerniera e diventa, sempre più spesso, uno spazio da colmare: un livello di connessione che richiede interventi aggiuntivi, procedure speciali o regie parallele.

La già esaminata vicenda dei comitati interministeriali esprime con chiarezza questa transizione: concepiti per rendere stabile la cooperazione fra ministeri, essi hanno finito per creare una rete decisionale parallela, più adatta a definire cornici programmatiche che a risolvere attriti operativi. Quando queste cornici non bastano, la Presidenza riempie il vuoto di potere esecutivo con strumenti più rapidi — missioni, commissari, cabine di regia — i quali garantiscono efficacia nel breve periodo ma, nel lungo, accentuano la dipendenza del sistema dal vertice. L'intervento straordinario diventa così una necessità ricorrente, segno non di forza ma di persistente inefficacia del coordinamento ordinario.

La diagnosi che emerge è quella di un'amministrazione in cui l'unità di indirizzo è garantita più dalla pratica della supplenza che dal funzionamento degli strumenti predisposti per assicurarli.

Si tratta di un effetto di adattamento di fronte a strutture non più adeguate alla complessità dell'azione pubblica.

L'analisi si arresta qui, con la constatazione di questo squilibrio funzionale: la riflessione sui limiti giuridici, sulle forme di responsabilità e sui meccanismi di controllo che ne derivano sarà oggetto del capitolo successivo, dedicato a indagare le implicazioni costituzionali e amministrative della supplenza esercitata dalla Presidenza.

CAPITOLO IV

Ricadute dell'ipertrofia funzionale e strumenti di riequilibrio.

SOMMARIO: 4.1. Il rapporto tra la deriva ministeriale e il principio collegiale. – 4.2. Il rapporto tra la deriva ministeriale e il principio di legalità e tipicità delle amministrazioni. – 4.3. Profili di opacità amministrativa: accountability, trasparenza e tracciabilità delle decisioni. – 4.4. Dal coordinamento alla sostituzione: il potenziale conflitto con le autonomie territoriali. – 4.5. La giurisprudenza costituzionale e amministrativa di fronte al fenomeno: tra acquiescenza e controllo – 4.6. Strumenti di un possibile riequilibrio del sistema – 4.6.1. Rimedi di carattere organizzativo. – 4.6.2 Rimedi di carattere operativo.

4.1. Il rapporto tra la deriva ministeriale e il principio collegiale.

Il principio di collegialità rappresenta, nel diritto amministrativo, una delle garanzie fondamentali del corretto esercizio di un'azione governativa di qualità. Esso non si esaurisce in una regola di funzionamento politico dell'Esecutivo, ma costituisce un criterio di legalità organizzativa e procedimentale, volto ad assicurare che le decisioni pubbliche siano il risultato di un confronto plurale, istruito e responsabile.

Sul piano formale, esso individua nel Consiglio dei Ministri il luogo della deliberazione e della responsabilità condivisa tra ministri. Sul piano funzionale, presidia il modo in cui le decisioni maturano: istruttorie complete, confronto tra amministrazioni competenti, pluralità di apporti tecnici e politici, tracciabilità del processo di elezione della miglior alternativa. Come visto, l'art. 95 Cost., la legge n. 400/1988 e il d.lgs. n. 303/1999 descrivono il quadro: direzione unitaria affidata al Presidente del Consiglio, ma esercitata *attraverso* i ministri; Presidenza come struttura di impulso e raccordo al servizio dell'organo collegiale.

Negli ultimi anni, però, si è assistito a una traslazione del baricentro decisionale non solo verso sedi preparatorie, ma – soprattutto – verso pratiche di gestione accentrata presso la Presidenza, che parrebbero comportare una compressione della collegialità. Ciò non dipende soltanto dall'esistenza di cabine di regia o comitati tecnici, ma anche dal fatto che tali sedi

assumono funzioni tipicamente operative, incidendo sui passaggi che, in un assetto fisiologico, sono rimessi ai dicasteri competenti.

In altri termini, la collegialità si affievolisce nella misura in cui il coordinamento presidenziale entra nella catena di comando gestionale, anticipando o predeterminando scelte che il Consiglio dei Ministri dovrebbe comporre e che i ministeri dovrebbero istruire.

Questo possibile scivolamento si manifesta attraverso quattro meccanismi, osservabili nelle esperienze ricostruite nel capitolo precedente:

1. *Agenda-setting* vincolante → la Presidenza definisce a monte calendari, *milestone*, priorità e finestre decisionali. Quando tempi e priorità sono fissati in sede presidenziale, la discussione collegiale arriva su dossier già “incanalati”; il confronto tra ministri si riduce perché il *quando* e il *quid* sono stati determinati in funzione degli obiettivi centrali.
2. *Gating* istruttorio e validazione preventiva → strutture presso Palazzo Chigi svolgono funzioni di filtro (ammissibilità, criteri di selezione, conformità a standard operativi). Il ministero firma l’atto, ma l’opzione sostanziale entra ed esce da “cancelli” posti a livello presidenziale. La collegialità si svuota perché il margine di scelta arriva già ridotto dall’esito del filtro.
3. Condizionalità allocative e di monitoraggio → il controllo su flussi finanziari, check-list e cruscotti di avanzamento colloca in Presidenza leve che, di fatto, orientano il contenuto delle decisioni. Se l’accesso alle risorse o l’approvazione degli step dipende dal rispetto di parametri definiti al centro, il momento collegiale finisce per ratificare adeguamenti già decisi “per conseguenza”.
4. Produzione di formati operativi (schemi, linee operative, protocolli) → la Presidenza elabora modelli tecnico-procedurali che standardizzano istruttorie e atti successivi. Quando lo schema è presidenziale, la scelta ministeriale si muove entro binari prefissati; la collegialità perde spessore perché l’alternativa reale è tra aderire al formato o restarne fuori. Letti così, i tre casi empirici trattati nel capitolo precedente risultano utili al fine di illustrare i meccanismi in questione:

- PNRR: l’agenda e i *gating* (*milestone*, schede progetto, validazioni) sono centralizzati; la collegialità formale interviene dopo che i corridoi decisionali sono stati tracciati.
- COVID-19: la rapidità impone canali ristretti, ma ciò che rileva per la collegialità è l’ingresso della Presidenza nella gestione quotidiana (sequenza degli atti, formati applicativi, scansione territoriale), non la sola esistenza di organismi tecnici.

- Politiche migratorie: il coordinamento stabile si traduce in criteri operativi e tabelle di riparto che orientano *ab origine* le determinazioni ministeriali; il Consiglio dei Ministri arriva su opzioni già costruite nella “regia” presidenziale.

Ne risulta una collegialità attenuata/differita per effetto della gestione: il luogo della decisione sostanziale si sposta dove si controllano tempo, filtro, risorse e formato. La Presidenza non sostituisce astrattamente i ministeri: agisce su questi quattro snodi, e così facendo predecide.

La dottrina ha iniziato a leggere questo fenomeno come passaggio da una collegialità centrata sulla seduta a una collegialità centrata sul processo, nella quale il vantaggio (coerenza e prevedibilità) convive con il rischio di un impoverimento della dialettica tra ministri. Se c'è una linea di tendenza, è proprio questa: la collegialità non arretra perché compaiono organismi interministeriali, ma perché il coordinamento diventa gestione e, diventando gestione, sposta *di fatto* il momento della scelta lontano dal tavolo collegiale²⁵².

4.2. Il rapporto tra la deriva ministeriale e il principio di legalità e tipicità delle amministrazioni.

Il principio di legalità, nella sua dimensione organizzativa, impone che ogni potere pubblico trovi fondamento in una fonte normativa di rango adeguato, che ne determini con chiarezza titolarità, limiti e modalità di esercizio. Alla stessa logica risponde la tipicità delle amministrazioni, intesa come predeterminazione delle forme organizzative e delle competenze, a garanzia della separazione delle funzioni e della controllabilità dell'azione. In base a tale schema, la Presidenza è configurata — dalla legge n. 400 del 1988 e dal d.lgs. n. 303 del 1999 — come struttura di supporto al Presidente del Consiglio e di raccordo tra i dicasteri, non come centro autonomo di amministrazione attiva.

Negli ultimi vent'anni, tuttavia, l'espansione delle funzioni presidenziali ha prodotto un progressivo scostamento tra configurazione normativa e prassi amministrativa, dando luogo

²⁵² In generale, sul tema cfr. A. MANZELLA, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'art. 95 della Costituzione*, Rivista AIC, N. 1/2018, il quale sottolinea come l'art. 95 Cost. imponga al Presidente di “mantenere, e non sostituire”, l'unità dell'indirizzo, e come la collegialità serva a garantire la circolarità tra direzione e responsabilità ministeriale. Cfr. N. LUPPO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018 Roma, Università LUISS Guido Carli, p. 51 ss.

a una forma di amministrazione cangiante che sfugge agli schemi tipici. Tale atipicità non nasce da una scelta dichiarata di riforma, ma da una stratificazione di interventi emergenziali, decreti-legge e D.P.C.M. organizzativi che hanno di volta in volta istituito strutture di missione, cabine di regia, task force e commissariati con funzioni trasversali o sostitutive rispetto a quelle dei ministeri.

La stagione dell'emergenza Covid-19 rappresenta il caso più evidente di sospensione della tipicità. Accanto alla Protezione civile e al Ministero della salute sono stati creati organismi di nuova concezione — il Commissario straordinario per l'emergenza sanitaria, l'Unità per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento, e altre cellule operative incardinate presso la Presidenza — disciplinati da fonti eterogenee e talvolta di rango sub-primario.

Queste strutture, pur nate per esigenze di celerità, hanno assunto competenze di pianificazione, approvvigionamento e spesa che travalicano la sfera del mero coordinamento. La base giuridica era spesso rappresentata da D.P.C.M. o ordinanze, ossia da strumenti flessibili che derogavano alla tipicità delle forme organizzative e ai controlli interni ordinari. In tal modo, l'azione amministrativa si è svolta in una zona ibrida, dove il criterio di competenza risultava mobile e la responsabilità difficilmente individuabile.

Anche il PNRR offre un quadro di atipicità. La Struttura di missione presso la Presidenza, il Servizio centrale per il PNRR e le relative unità tecniche sono stati istituiti per assicurare l'attuazione coerente del Piano, ma hanno via via concentrato poteri di monitoraggio, impulso e validazione tecnica dei progetti.

Sebbene formalmente orientate al coordinamento, tali strutture intervengono in fasi gestionali decisive: definizione dei criteri di ammissibilità, verifica dei progetti, approvazione degli stati di avanzamento. Il potere di controllo si trasforma così in potere di indirizzo operativo, e la Presidenza assume un ruolo di *super-amministrazione* che orienta, più che raccordare, l'attività dei dicasteri.

Un modello analogo si intravede nelle politiche migratorie, dove l'istituzione di commissari e missioni a coordinamento presidenziale ha generato una rete amministrativa flessibile ma poco tipizzata. Le funzioni di coordinamento dei flussi e di gestione delle emergenze territoriali sono state affidate a strutture temporanee, istituite di volta in volta con decreti o ordinanze, che non si inseriscono nel catalogo degli organi previsti dal d.lgs. n. 303/1999 né nelle forme tipiche dell'amministrazione periferica dello Stato.

Queste esperienze mostrano come l'elasticità organizzativa, da strumento di efficienza, possa trasformarsi in deroga permanente al principio di tipicità. Il ricorso continuativo a strutture ad hoc presso la Presidenza ha finito per costruire un'amministrazione parallela, non formalmente autonoma ma sostanzialmente in grado di esercitare poteri propri di gestione. Il principio di legalità, pur non negato, risulta così assottigliato: i poteri non nascono da una tipizzazione legislativa, bensì da catene di rinvii tra fonti e da disposizioni interne di difficile tracciabilità.

In sintesi, la Presidenza si presenta oggi come un'amministrazione flessibile ma non neutra, capace di assumere rapidamente nuovi compiti, ma anche di ampliare i propri confini funzionali oltre la cornice normativa originaria. L'efficacia operativa ottenuta con la rapidità e la concentrazione decisionale si accompagna a un indebolimento dei principi di legalità e tipicità organizzativa, poiché il potere di fatto esercitato in sede presidenziale non sempre trova una corrispondente legittimazione nella fonte che dovrebbe istituirlo o disciplinarlo.

4.3. Profili di opacità amministrativa: accountability, trasparenza e tracciabilità delle decisioni.

La responsabilità amministrativa costituisce il necessario contrappeso dell'espansione funzionale della Presidenza. Se le sue competenze si estendono oltre il coordinamento, fino a comprendere fasi gestionali oppure operative, deve necessariamente rafforzarsi la capacità di ricostruire chi decide, su quali basi e con quali strumenti di controllo. La trasparenza e l'*accountability* costituiscono garanzie giuridiche di legalità sostanziale, servono a mantenere visibile il nesso tra titolarità della funzione, potere esercitato e responsabilità conseguente²⁵³.

Nel modello originariamente disegnato dalla legge n. 400 del 1988, come si è visto, la Presidenza non svolge attività suscettibili di generare responsabilità amministrativa diretta: le funzioni di impulso e raccordo non comportano decisioni individuali o allocazioni di

²⁵³ Sul concetto di *accountability*, cfr. F. PATRONI GRIFFI, *La Trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in www.federalismi.it, n. 8/2013, p. 2; cfr. altresì G. DELLA CANANEA, *Legitimacy and Accountability in Italian Administrative Law. A Critical Analysis*, Europa Law Publishing, 2011, p. 59 ss. E. BORGONOVI - G. FATTORE - F. LONGO, *Management delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2022, p. 241 ss.

risorse, sicché le responsabilità restano integralmente in capo ai ministeri competenti. L'evoluzione descritta nei paragrafi precedenti, tuttavia, ha moltiplicato le situazioni in cui il centro presidenziale prende parte a decisioni dotate di effetti giuridici e finanziari, rendendo incerta la linea di confine tra responsabilità politica e amministrativa.

La difficoltà principale risiede nella sovrapposizione di sedi decisionali e nel conseguente disallineamento tra responsabilità formale e responsabilità sostanziale. Gli atti finali – decreti ministeriali, ordinanze, provvedimenti di spesa – recano spesso la firma dei dicasteri competenti, ma il contenuto sostanziale delle decisioni è maturato in strutture presidenziali che ne hanno definito i presupposti tecnici e temporali.

Il caso del PNRR è emblematico: la Struttura di missione e il Servizio centrale presso la Presidenza stabiliscono criteri, tempistiche e linee operative, mentre i ministeri formalizzano atti conformi a tali indirizzi. Di fatto, il potere di scelta è accentrato presso Palazzo Chigi, ma la responsabilità giuridica rimane esterna, generando un vuoto di imputazione che rende difficile ricostruire la catena delle decisioni.

Un analogo problema è riscontrabile con riferimento alla fase emergenziale del Covid-19, dove la gestione è stata affidata a un mosaico di strutture commissariali, comitati tecnico-scientifici e unità operative coordinate dalla Presidenza. In assenza di un sistema uniforme di verbalizzazione e pubblicità degli atti interni, le decisioni di rilievo – dalle forniture sanitarie alla distribuzione dei vaccini – sono state spesso ricondotte a processi informali o a documenti non pubblicati.

L'impossibilità di risalire alla responsabilità individuale è stata accentuata dall'utilizzo di ordinanze e D.P.C.M. privi di istruttoria pubblica, con la conseguenza che i controlli successivi (Corte dei conti, ANAC, Parlamento) hanno potuto esercitarsi solo ex post e con efficacia limitata.

La medesima opacità si riscontra, in forma ordinaria, nelle politiche migratorie, dove la proliferazione di commissari e missioni di coordinamento presidenziali ha determinato un intreccio di responsabilità tra Presidenza, Viminale e prefetture. Gli atti di pianificazione e riparto vengono spesso negoziati in sede tecnica, sono privi di tracciabilità completa, e vengono resi noti solamente in esito a richieste di accesso o interrogazioni parlamentari.

Queste prassi rivelano tre nodi strutturali:

1. La catena decisionale “a grappolo”, in cui più livelli (tecnico, politico, operativo) contribuiscono a formare la decisione senza un atto unico di sintesi, rendendo difficile identificare il punto di imputazione del potere.

2. La mancanza di tracciabilità documentale, poiché gran parte delle decisioni è formalizzata tramite circolari interne, verbali informali o scambi elettronici non registrati, sottratti agli obblighi di pubblicità e di archiviazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013 e dal Codice dell'amministrazione digitale.
3. L'attenuazione dell'efficacia dei controlli ex post, poiché la pluralità di soggetti coinvolti diluisce la responsabilità: la Corte dei conti si trova di fronte a una catena decisionale frammentata, l'ANAC non individua con chiarezza il responsabile del procedimento, e il controllo parlamentare è ostacolato dall'assenza di documenti completi.

Il risultato è un modello di *accountability* diffusa ma non effettiva. La Presidenza si configura come il nodo informativo e temporale delle decisioni, ma la responsabilità amministrativa resta formalmente altrove. Ne discende una asimmetria sistemica: il potere di fatto cresce, la responsabilità di diritto si disperde.

Sul piano della trasparenza, il problema non è la violazione formale degli obblighi di pubblicazione, ma la produzione di atti non tipizzati, che sfuggono alle categorie dell'accesso documentale. Schede di avanzamento, report tecnici e note di coordinamento non sono sempre qualificabili come atti amministrativi, con la conseguenza che non rientrano nel perimetro dell'accesso civico generalizzato. La trasparenza è così indebolita non per omissione, ma per mutazione del linguaggio amministrativo: la decisione è codificata in formati operativi privi di riconoscimento giuridico.

Infine, si ritiene che il sistema dei controlli interni della Presidenza – introdotti dal D.P.C.M. 21 giugno 2021 e affidati all'Ufficio per il controllo interno, la trasparenza e l'integrità – non risulti pienamente adeguato rispetto alla complessità delle missioni e dei commissariamenti. L'attività di monitoraggio si concentra invero sugli adempimenti formali, non sulla ricostruzione dei processi decisionali. Ne deriva che l'*accountability* della Presidenza resta prevalentemente "politica", priva di un corrispettivo amministrativo sostanziale.

L'opacità che ne consegue non si traduce tanto in violazioni di legge, quanto in un indebolimento della legittimità funzionale dell'azione presidenziale; quando non è possibile ricostruire il percorso della decisione, né individuare con certezza il soggetto responsabile, il principio di buon andamento e la stessa legalità amministrativa perdono contenuto effettivo. È su questo terreno – la tracciabilità del potere e la riconducibilità della decisione a un centro di imputazione chiaro – che si misura oggi la sostenibilità giuridica del modello presidenziale di amministrazione attiva.

4.4. Dal coordinamento alla sostituzione: il potenziale conflitto con le autonomie territoriali.

La funzione di coordinamento, nel diritto amministrativo, trova la sua legittimazione nella necessità di assicurare coerenza e uniformità all'azione pubblica, soprattutto nei settori a competenza concorrente o a forte interdipendenza funzionale tra Stato e Regioni. Essa, tuttavia, presuppone un equilibrio delicato, non dovendosi trasformare in direzione o sostituzione.

Ebbene, quando la Presidenza concentra su di sé poteri di impulso e monitoraggio che incidono sulla fase di attuazione, il confine tra raccordo e gestione si assottiglia, e il principio di leale collaborazione perde effettività.

L'esperienza della pandemia da Covid-19 rappresenta l'episodio più evidente di questo slittamento. Infatti, come si è avuto modo di osservare, l'eccezionalità dell'emergenza sanitaria ha determinato un accumulo di funzioni decisionali presso la Presidenza, con l'effetto di marginalizzare il ruolo delle Regioni, tradizionalmente titolari dell'organizzazione sanitaria. I D.P.C.M. emanati dal Presidente del Consiglio, pur formalmente fondati su decreti-legge, hanno disciplinato aspetti di natura amministrativa – dalla chiusura delle attività produttive alla regolazione degli spostamenti e dei servizi locali – che appartengono alla sfera gestionale regionale²⁵⁴.

Il coinvolgimento delle Regioni è avvenuto per lo più attraverso canali informali: la Conferenza Stato-Regioni, audizioni e comunicazioni preventive, senza una reale possibilità di incidere sul contenuto degli atti. Come rimarcato da attenta dottrina, la verticalizzazione della catena decisionale si è accompagnata a una crisi del coordinamento interistituzionale: la governance dell'emergenza si è articolata in un sistema multilivello senza una regia condivisa, dove il Presidente del Consiglio è divenuto centro unico di sintesi e i Presidenti di Regione sono stati relegati a una funzione esecutiva di secondo grado²⁵⁵.

²⁵⁴ Cfr. E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, op. cit., p. 254, e L. CARLASSARE, *Atti governativi di indirizzo e coordinamento tra principio di legalità e riserva di legge*, Le Regioni, 1982, p. 1201.

²⁵⁵ F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in Osservatorio Costituzionale, n. 3/2020, pp. 40-42. Più in generale, sul rapporto tra centro e autonomie in situazioni emergenziali, cfr. S. MANGIAMELI, *Lo stato di emergenza e le competenze regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2006, p. 2926 e ss.

La pandemia ha dunque mostrato l'insufficienza degli strumenti di cooperazione vigenti, che non hanno saputo garantire né tempestività né bilanciamento.

Dal punto di vista amministrativo, la gestione dell'emergenza ha prodotto un fenomeno di amministrazione sostitutiva implicita: la Presidenza ha operato come autorità di programmazione, di indirizzo e di controllo sulla sanità territoriale, utilizzando strumenti formalmente volti al coordinamento (ordinanze, circolari, linee guida), ma sostanzialmente dotati di una forza conformativa. L'attività delle Regioni si è ridotta a mera esecuzione, entro margini predefiniti dal centro. Le ordinanze regionali, invero, spesso adottate per adattare le misure alle specificità locali, venivano immediatamente neutralizzate da D.P.C.M. successivi o da interpretazioni unificanti provenienti da Palazzo Chigi.

La stessa fase di ricostruzione amministrativa post-emergenziale ha confermato la tendenza. Le strutture di missione istituite presso la Presidenza per la gestione della campagna vaccinale e per la pianificazione sanitaria hanno continuato a operare anche dopo la cessazione dello stato di emergenza, segnalando un processo di istituzionalizzazione del coordinamento sostitutivo.

Un analogo processo di centralizzazione amministrativa si è manifestato nella governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Infatti, la Presidenza, attraverso la Struttura di missione e il Servizio centrale, esercita poteri di indirizzo e approvazione su progetti attuati da Regioni, Comuni ed enti strumentali. L'attribuzione di risorse e la valutazione degli stati di avanzamento dipendono dal rispetto di criteri, scadenze e formati definiti a livello centrale. La leale collaborazione è assicurata solo in via procedurale – tramite conferenze e tavoli di partenariato – ma il margine decisionale territoriale resta fortemente compresso. La Presidenza diventa così un livello sovra-amministrativo, capace di condizionare le scelte allocative e di incidere sulla priorità degli interventi, sostituendo di fatto l'amministrazione attiva locale con una funzione di controllo e validazione preventiva.

Anche nella Strategia nazionale per la Coesione e le Aree Interne, che si colloca in un contesto ordinario, la dinamica è simile. Le cabine di regia e i dipartimenti presidenziali competenti per le politiche di coesione definiscono criteri, tempistiche e modalità di finanziamento, mentre le Regioni e i Comuni attuatori si trovano a operare entro schemi progettuali già predeterminati. In questo senso, la cooperazione istituzionale tende a configurarsi come cooperazione esecutiva, più che come coprogettazione paritaria.

Il comune denominatore di queste esperienze è la de-territorializzazione dell'amministrazione attiva: le scelte operative si formano in sedi centrali, mentre gli enti

territoriali eseguono attività di implementazione vincolata. L'intervento di Palazzo Chigi si giustifica in nome dell'efficacia e della coerenza complessiva, ma produce un effetto strutturale di esautoramento delle autonomie amministrative, riducendo la capacità di adattamento territoriale delle politiche pubbliche.

Dal punto di vista giuridico, la torsione non si esprime attraverso un conflitto formale di attribuzioni, bensì mediante l'uso di strumenti amministrativi flessibili – linee guida, piani quadro, schede operative, format di monitoraggio – che, benché privi di natura normativa, esercitano una forza conformativa di fatto. Il coordinamento si traduce così in condizionamento. Le Regioni si adeguano per necessità, non per scelta, e la leale collaborazione scivola verso un modello di governance gerarchizzata, dove il principio di sussidiarietà verticale è sacrificato all'unità di azione.

Nel lungo periodo, questa evoluzione accentua la dipendenza finanziaria e procedurale delle autonomie territoriali dal centro. La Presidenza si fa nodo di raccordo ma anche di autorizzazione, assumendo la veste di amministrazione sostitutiva permanente. Il rischio sistemico non è soltanto quello di una concentrazione di funzioni, ma di una trasformazione della stessa architettura amministrativa: le Regioni cessano di essere co-protagoniste e diventano mere esecutrici di programmi centrali.

In sintesi, il coordinamento presidenziale, nato per garantire unità ed efficienza, tende a produrre una sostituzione amministrativa silenziosa. L'azione territoriale resta formalmente autonoma, ma sostanzialmente vincolata da parametri e condizionalità definite al centro.

È in questa discrepanza tra forma e sostanza che si colloca la tensione più acuta tra il principio di leale collaborazione e la logica gestionale che oggi permea l'amministrazione presidenziale.

4.5. La giurisprudenza costituzionale e amministrativa di fronte al fenomeno: tra acquiescenza e controllo.

L'espansione delle funzioni della Presidenza trova il suo banco di prova più delicato nel terreno del controllo giurisdizionale.

Le pronunce costituzionali e amministrative maturate negli ultimi anni delineano un quadro in cui il giudice, pur riconoscendo i principi di legalità e competenza, ha tendenzialmente mostrato un atteggiamento di deferenza funzionale verso l'accentramento presidenziale. In

nome dell'efficienza, della prontezza e dell'unità di azione, il sindacato giurisdizionale ha accettato la flessibilità del modello, rinunciando per lo più a un controllo sostanziale sulla distribuzione interna del potere amministrativo.

Nel periodo pandemico, la Corte costituzionale è intervenuta più volte a chiarire i confini del potere statale e regionale nella gestione dell'emergenza sanitaria. Più precisamente, con la sentenza n. 37 del 2021, ha dichiarato l'illegittimità della legge della Regione Valle d'Aosta n. 11/2020, che regolava in modo autonomo le misure anti-contagio in contrasto con i decreti statali. Nello specifico, la Consulta ha affermato che la materia della profilassi internazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. q), Cost., spetta alla competenza esclusiva dello Stato, e che, in situazioni di emergenza di rilievo nazionale, l'intervento unitario statale non costituisce un'eccezione ma un'esigenza sistemica²⁵⁶.

La pronuncia *de qua* non si limita a riaffermare il riparto di competenze, ma riconosce implicitamente che l'unitarietà dell'azione di governo comporta un accentuato ruolo di direzione della Presidenza, quale sede di sintesi delle politiche sanitarie e di raccordo con gli altri dicasteri. La Corte si arresta, tuttavia, alla legittimazione formale del modello, senza verificare la qualità della cooperazione istituzionale né la trasparenza del processo decisionale. In questo senso, la sentenza rappresenta una acquiescenza funzionale all'accentramento: non lo promuove, ma lo accetta come inevitabile risposta alla complessità amministrativa.

La più significativa presa di posizione da parte del Giudice delle leggi sulla natura degli atti presidenziali nell'emergenza è rappresentata dalla sentenza n. 198 del 2021, che ha esaminato la legittimità del decreto-legge n. 19 del 2020, base normativa del sistema dei D.P.C.M. adottati in attuazione dei decreti-legge emergenziali e ha portato a compimento il processo di "normalizzazione" del potere presidenziale. In tale decisione, invero, l'impianto del decreto è stato ritenuto conforme a Costituzione, con la precisazione che la delega al Presidente del Consiglio non configura una cessione di potere normativo, ma l'affidamento di una funzione amministrativa di adattamento delle misure all'evoluzione della crisi: i D.P.C.M non sono fonti normative ma atti necessitati non *extra ordinem*, che possono essere legittimamente impiegati quando trovino base legislativa e rispondano alla necessità di interventi tempestivi²⁵⁷.

²⁵⁶ Corte costituzionale, sent. 9 marzo 2021, n. 37, in «Gazzetta Ufficiale», 1^a serie spec., n. 14/2021.

²⁵⁷ Corte costituzionale, sent. 23 settembre 2021, n. 198, in «Gazzetta Ufficiale», 1^a serie spec., n. 41/2021.

Da qui il richiamo alla definizione di «*strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire*» di cui alla sentenza n. 37 del 2021; si tratta di una formula che segna il riconoscimento della legittimità di atti amministrativi a contenuto generale e modulabile, destinati a operare entro un quadro legislativo di emergenza. In definitiva, la Corte, pur sottolineando la necessità di un controllo parlamentare e di un costante raccordo con le Regioni, ha ritenuto che l'urgenza potesse giustificare una accentuazione del ruolo presidenziale nella gestione amministrativa dell'emergenza, purché l'azione rimanesse ancorata a criteri di temporaneità e proporzionalità.

In questa prospettiva, la dottrina pone in luce due aspetti: il primo è che la decisione finisce per normalizzare la gestione presidenziale dell'emergenza entro l'ordinamento²⁵⁸; il secondo è il rischio di un'eccessiva elasticità del principio di legalità, poiché l'eccezione diviene parametro di validità dell'azione amministrativa²⁵⁹.

Nel complesso, è possibile affermare che la giurisprudenza costituzionale ha scelto di non entrare nel merito dell'attività amministrativa della Presidenza; essa si è limitata a certificare la legittimità del modello emergenziale, purché ancorato a un atto legislativo. Il risultato è un controllo "debole" ma coerente con la logica di governo dell'emergenza: il giudice costituzionale si pone come garante della cornice normativa, non dell'equilibrio interno tra organi dell'esecutivo.

Sul piano amministrativo, la giurisprudenza ha oscillato tra esigenze di tutela della legalità e consapevolezza della difficoltà di sottoporre a sindacato pieno atti governativi di natura complessa.

Il Consiglio di Stato, con il parere n. 850 del 2021, ha qualificato i D.P.C.M. emanati durante l'emergenza come atti amministrativi generali adottati sulla base di decreti-legge, chiarendo che la scelta di attribuire tali poteri al Presidente del Consiglio è compatibile con il principio di legalità, in quanto espressione di una funzione di indirizzo unitario²⁶⁰. Il parere, pur riconoscendo la necessità della trasparenza e della motivazione, ha escluso che l'assenza di deliberazione collegiale determini un vizio di legittimità, confermando di fatto l'autonomia

²⁵⁸ Cfr. F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, op. cit., p. 33.

²⁵⁹ Cfr. A. ARCURI, *La Corte costituzionale salva i D.P.C.M. e la gestione della pandemia. Riflessi e interrogativi a margine della sent. n. 198/2021*, in *Giustiziainsieme.it*, 19 gennaio 2022. Cfr. altresì M. CAVINO, *La natura dei D.P.C.M. adottati nella prima fase dell'emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *Federalismi.it*, n. 25/2021.

²⁶⁰ Consiglio di Stato, Sez. I, parere 7 aprile 2021, n. 850, sullo schema di decreto-legge relativo ai D.P.C.M. adottati per fronteggiare l'emergenza pandemica.

funzionale della Presidenza. Pur non incidendo sulla struttura del potere presidenziale, il G.A. sottolinea quindi che il controllo di ragionevolezza e proporzionalità può diventare, nei fatti, un correttivo alla deriva decisionale accentrata.

Il contenzioso ordinario legato alla gestione del PNRR o alle politiche di coesione non ha ancora prodotto decisioni sistematiche, ma alcuni ricorsi pendenti (aventi ad oggetto l'attribuzione dei fondi o la selezione dei progetti regionali) mostrano come la questione del coordinamento-gestione sia destinata a emergere anche in sede amministrativa. Se il giudice dovesse estendere i criteri elaborati in materia di emergenza — istruttoria, motivazione, proporzionalità — agli atti presidenziali in ambito ordinario, si aprirebbe la strada a un controllo più sostanziale sulla legalità effettiva della Presidenza.

Il quadro che emerge è, dunque, duplice. Da un lato, si registra un'acquiescenza: la giurisprudenza costituzionale e amministrativa ha in larga parte accettato la concentrazione di poteri in capo alla Presidenza come fenomeno fisiologico, limitandosi a verificare la presenza di una base legislativa e il rispetto di criteri formali di legittimità. Dall'altro lato, è possibile cogliere tendenze di riequilibrio: si afferma lentamente un sindacato sulla qualità dell'istruttoria, sulla trasparenza del procedimento e sulla proporzionalità delle scelte, che rappresenta il nucleo minimo di controllo possibile in un'amministrazione complessa.

Resta tuttavia irrisolto il nodo strutturale: la maggior parte delle decisioni analizzate valuta la legittimità degli atti in astratto, senza considerare la loro collocazione organizzativa e la specifica incidenza del ruolo presidenziale. Il giudice tende a giudicare i D.P.C.M. o le ordinanze come atti "del Governo", non come manifestazioni dell'amministrazione attiva della Presidenza. In questo senso, il controllo resta indiretto, privo di incidenza sul vero oggetto del fenomeno.

L'esito è una asimmetria tra la crescita del potere presidenziale e la capacità dell'ordinamento di monitorarne l'esercizio. Il giudice garantisce la legalità dell'atto, ma non la tracciabilità del processo; assicura la coerenza della motivazione, ma non la responsabilità del decisore. Il modello presidenziale di amministrazione attiva rimane così un'area di legalità attenuata, dove il rispetto delle forme non sempre coincide con la sostanza del principio di responsabilità.

4.6. Strumenti di un possibile riequilibrio del sistema.

Alla luce delle conseguenze patologiche che la tendenza in esame produce, si reputa necessario intervenire al fine di ristabilire un equilibrio del sistema amministrativo. Ciò, si badi, non implica un arretramento meccanico della struttura, bensì un processo selettivo di ricomposizione funzionale e di autolimitazione ordinata. L'obiettivo non è ridimensionare la Presidenza, ma ricondurla alla propria vocazione fisiologica di sede dell'indirizzo unitario, del raccordo e della sintesi interministeriale, rafforzandone al contempo la capacità di coordinamento.

In questa prospettiva, i rimedi possono articolarsi su due piani complementari:

– un rimedio di carattere organizzativo, volto a ridisegnare la mappa delle competenze e delle strutture interne, restituendo ai ministeri le funzioni settoriali e mantenendo in Presidenza solo ciò che è intrinsecamente interministeriale;

– un rimedio di carattere operativo, finalizzato a introdurre garanzie sistemiche e regole di condotta che assicurino nel tempo la sostenibilità del riordino, prevenendo nuovi processi di espansione e garantendo tracciabilità, responsabilità e temporaneità delle strutture straordinarie.

La combinazione di questi due livelli – strutturale e funzionale – potrebbe consentire di riportare la Presidenza entro il suo perimetro naturale, senza comprometterne la capacità di direzione unitaria e di impulso strategico, ma anzi consolidandone la legittimazione nel quadro della forma di governo.

4.6.1. Rimedi di carattere organizzativo.

La coerenza dell'assetto istituzionale richiede che la Presidenza concentri le proprie risorse sulle funzioni fisiologiche di indirizzo e coordinamento e su quelle ad esse direttamente strumentali, mantenendo soltanto i dipartimenti strettamente connessi alla guida unitaria del Governo e al raccordo tra livelli di amministrazione: tutte le competenze di carattere settoriale o gestionale, oggi esercitate da dipartimenti che operano come veri e propri centri di *policy*,

dovrebbero invece essere ricondotte ai ministeri omogenei, secondo un disegno di ricomposizione funzionale capace di ristabilire la distinzione tra direzione e gestione²⁶¹.

La razionalizzazione dovrebbe dunque fondarsi su un principio semplice: tenere presso la Presidenza soltanto ciò che è intrinsecamente interministeriale, restituendo ai dicasteri competenti le politiche settoriali di contenuto operativo. In questa prospettiva, l'attuale configurazione dipartimentale potrebbe essere ripensata come segue:

- Protezione civile → trasferimento al Ministero dell'Interno, con una fase transitoria di delega presidenziale. Al dicastero verrebbero attribuiti la pianificazione nazionale del rischio, l'attivazione e la gestione del sistema di allerta, il coordinamento del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e il raccordo con Prefetture/UTG, la gestione delle colonne mobili e della logistica operativa; la gestione delle contabilità speciali e dei ristori/indennizzi tramite delega MEF; i rapporti con Regioni/Province autonome, volontariato organizzato, Croce Rossa e operatori privati essenziali. Alla Presidenza del Consiglio, invece, spetterebbe un potere di indirizzo interministeriale ristretto e attivabile solo in tre ipotesi: (i) stato di emergenza nazionale di rilievo eccezionale deliberato dal Consiglio dei Ministri; (ii) emergenze complesse multi-rischio che coinvolgano simultaneamente catene di competenza (interno, salute, infrastrutture, ambiente, esteri, difesa); (iii) eventi strategici con forte proiezione internazionale (G7/G20, grandi eventi con impatto su sicurezza, mobilità e reti). In tali casi, la Presidenza convoca la cabina di regia, fissa indirizzi unitari, sequenzia le priorità, raccorda i ministri competenti e cura i profili di rappresentanza internazionale; non gestisce spesa o appalti.

- Casa Italia → Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica potrebbe assumere la responsabilità della prevenzione e della riduzione del rischio idrogeologico e climatico, curando la programmazione pluriennale e il monitoraggio degli interventi di resilienza. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sarebbe competente per la messa in sicurezza del patrimonio infrastrutturale e dell'edilizia pubblica non scolastica, mentre il Ministero dell'Istruzione e del Merito potrebbe gestire, in continuità con l'attuale anagrafe, il settore

²⁶¹ Il ritrasferimento delle funzioni dai dipartimenti di Palazzo Chigi incontra il *favor* della dottrina maggioritaria; si vedano, tra i tanti: M. LUCIANI - V. LIPPOLIS – ItaliaDecide, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, op. cit., passim; V. CERULLI IRELLI, *Qualche spunto sulla posizione della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'assetto organizzativo del Governo*, in *La Presidenza del Consiglio a trent'anni dalla legge n. 400/1988*, op. cit., p. 51. I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, Jovene, Napoli, 2018, p. 35

dell'edilizia scolastica. I profili di tutela del patrimonio culturale resterebbero in capo al Ministero della Cultura, e la programmazione finanziaria – oggi dispersa fra capitoli e fondi straordinari – dovrebbe essere accentrata presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, responsabile della gestione dei flussi e della verifica degli avanzamenti. La Presidenza conserverebbe un ruolo di indirizzo interministeriale e regia strategica, limitato ai programmi complessi e agli eventi eccezionali. Spetterebbe a Palazzo Chigi la definizione degli standard tecnici nazionali per la classificazione del rischio e per la valutazione costo-beneficio, la fissazione dei criteri di priorità e la verifica dell'attuazione complessiva attraverso un sistema unitario di monitoraggio. L'indirizzo interministeriale si attiverebbe soltanto in presenza di piani integrati multirischio, di emergenze straordinarie che richiedano la riallocazione delle priorità su scala nazionale, o di programmi con vincoli macro-finanziari e proiezione internazionale, come quelli cofinanziati dall'Unione europea. In tali ipotesi la Presidenza svolgerebbe una funzione di cabina di regia, volta a garantire la coerenza tra amministrazioni e la trasparenza del processo decisionale, ma resterebbe estranea alla gestione diretta delle opere e delle risorse.

- Informazione ed Editoria → una revisione coerente con il principio di separazione tra indirizzo e gestione richiederebbe una netta distinzione tra la comunicazione istituzionale e la regolazione dell'editoria. La prima rientra naturalmente nelle funzioni presidenziali: la Presidenza deve poter assicurare la coerenza e l'unitarietà della comunicazione del Governo, curando la relazione tra istituzioni e opinione pubblica, la trasparenza dell'azione esecutiva e il coordinamento delle strategie comunicative dei singoli dicasteri. Si tratta di una funzione di indirizzo politico-istituzionale, volta a garantire l'immagine e la responsabilità complessiva dell'esecutivo. Diversa è invece la logica che governa le politiche editoriali, che concernono un vero e proprio settore economico e culturale: i contributi pubblici alla stampa, gli incentivi all'innovazione digitale, la disciplina del pluralismo informativo e la vigilanza sul rispetto dei principi di concorrenza e trasparenza. Queste attività presentano un contenuto marcatamente gestionale e un impatto diretto sul mercato e, pertanto, dovrebbero essere ricondotte al Ministero della Cultura, competente per la promozione delle industrie culturali e per la tutela del pluralismo dell'informazione, in coordinamento con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e con il Ministero delle Imprese e del Made in *Italy* per i profili economici e tecnologici. Il trasferimento consentirebbe di unificare le competenze oggi frammentate, favorendo una maggiore coerenza delle politiche e una più chiara individuazione delle responsabilità. La Presidenza conserverebbe soltanto una competenza di indirizzo generale e

di coordinamento della comunicazione istituzionale, limitata alla definizione delle linee guida comuni, alla garanzia del rispetto dei principi di pluralismo e imparzialità e alla rappresentanza unitaria del Governo nei rapporti con i mezzi di informazione.

- Politiche per la Famiglia → Le funzioni relative all'inclusione sociale, al contrasto delle disuguaglianze di genere e alla promozione delle pari condizioni nel lavoro e nella vita pubblica dovrebbero essere trasferite al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, che già gestisce gli strumenti di welfare e le politiche attive per l'occupazione. I profili di natura normativa e sanzionatoria, connessi all'applicazione delle direttive europee e alle competenze dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), troverebbero invece sede più appropriata nel Ministero della Giustizia. La Presidenza manterrebbe una funzione limitata di indirizzo politico e coordinamento interministeriale, volta ad assicurare l'integrazione di genere nelle politiche pubbliche e la coerenza dell'azione governativa con le strategie europee in materia di uguaglianza e diritti fondamentali. Tale configurazione consentirebbe di superare l'attuale duplicazione di competenze e di restituire al settore una gestione amministrativa unitaria, senza snaturare il ruolo di impulso politico proprio della Presidenza.

- Pari Opportunità → le funzioni dovrebbero essere trasferite al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, competente per le misure di inclusione e per la tutela delle condizioni di parità nell'accesso al lavoro e nei servizi. I profili di carattere giuridico e sanzionatorio, relativi all'attuazione delle direttive europee e alla tutela antidiscriminatoria, troverebbero invece sede nel Ministero della Giustizia, in raccordo con l'Autorità nazionale antidiscriminazioni. La Presidenza conserverebbe esclusivamente una funzione di indirizzo politico e coordinamento interministeriale, finalizzata a garantire l'integrazione della prospettiva di genere in tutte le politiche pubbliche e la coerenza delle strategie nazionali con le priorità dell'Unione europea.

- Politiche Giovanili e Servizio Civile Universale → le funzioni dovrebbero essere ricondotte al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, competente per il terzo settore, il volontariato e le misure di cittadinanza attiva. Le iniziative connesse alla formazione, all'orientamento e alla partecipazione giovanile nel sistema educativo rientrerebbero invece nella sfera del Ministero dell'Istruzione e del Merito, garantendo l'integrazione con le politiche educative e di transizione scuola-lavoro. La Presidenza manterrebbe un ruolo di coordinamento interministeriale limitato alle strategie generali per la promozione della

condizione giovanile e alla rappresentanza dell'Italia nelle sedi europee e internazionali dedicate alla gioventù.

- Politiche in favore delle Persone con Disabilità → le funzioni andrebbero ricondotte al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (inclusione lavorativa, collocamento mirato, progetti di vita indipendente e LEPS sociali), al Ministero della Salute (presa in carico, riabilitazione, protesica e definizione dei livelli essenziali), al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (accessibilità, barriere architettoniche e mobilità), al Ministero dell'Istruzione e del Merito e al Ministero dell'Università e della Ricerca (inclusione scolastica e universitaria), con accordi al Ministero delle Imprese e del Made in Italy per le tecnologie assistive. La Presidenza manterrebbe la sola funzione di indirizzo e coordinamento interministeriale, per garantire il mainstreaming della disabilità nelle politiche pubbliche e l'allineamento agli obblighi internazionali.

- Politiche contro la Droga e le Altre Dipendenze → tali competenze dovrebbero essere trasferite al Ministero della Salute, che già dispone delle competenze tecniche e organizzative necessarie in materia di prevenzione, cura e riabilitazione delle dipendenze, in coordinamento con le strutture sanitarie regionali. I profili relativi alla sicurezza pubblica e al contrasto del traffico illecito resterebbero di competenza del Ministero dell'Interno, garantendo così l'integrazione tra le azioni sanitarie e quelle di ordine pubblico. La Presidenza manterrebbe soltanto una funzione di indirizzo e raccordo interministeriale, volta ad assicurare la coerenza delle politiche di prevenzione e di lotta alle dipendenze con le linee guida europee e con le strategie nazionali in materia di salute pubblica.

- Politiche del Mare → le funzioni dovrebbero essere ricondotte al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (portualità, navigazione, autorità di sistema portuale, Guardia Costiera e sicurezza della navigazione), al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (tutela dell'ambiente marino, pianificazione dello spazio marittimo, attuazione della Direttiva quadro "Strategia marina"), al Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (pesca e acquacoltura), al Ministero degli Esteri e della Cooperazione internazionale (accordi e cooperazione internazionale, profili di diritto del mare), al Ministero dell'Interno per i profili di soccorso e ordine pubblico in mare in raccordo con la Guardia Costiera, al Ministero del Turismo (turismo costiero/nautico) e al Ministero della Cultura (tutela del patrimonio culturale subacqueo). La Presidenza manterrebbe la sola funzione di indirizzo e coordinamento interministeriale su strategie "*blue economy*" e programmi multi-amministrazione.

- Politiche spaziali e aerospaziali → le funzioni dovrebbero essere trasferite al Ministero delle Imprese e del Made in Italy, competente per l'industria aerospaziale, l'innovazione tecnologica e la politica industriale, in raccordo con il Ministero dell'Università e della Ricerca per la ricerca scientifica e le attività sperimentali, e con il Ministero della Difesa per gli aspetti di sicurezza e difesa dello spazio. Il Ministero degli Affari esteri resterebbe titolare dei rapporti con le organizzazioni internazionali e dell'attuazione degli accordi spaziali multilaterali. La Presidenza manterrebbe esclusivamente la funzione di indirizzo strategico e coordinamento interministeriale, volta a garantire l'unitarietà della rappresentanza nazionale nelle sedi europee e internazionali e la coerenza del settore con le priorità di politica industriale e di sicurezza del Governo.

- Sport → parrebbe opportuna l'istituzione di un Ministero dello Sport con portafoglio, cui trasferire in via stabile la programmazione, l'impiantistica, i rapporti con le federazioni, la concessione di contributi e la vigilanza su Sport e Salute S.p.A. Alla Presidenza resterebbe esclusivamente una competenza di indirizzo interministeriale limitata ai grandi eventi sportivi di rilievo internazionale, quali Olimpiadi, Campionati europei o mondiali e analoghe manifestazioni che richiedano il concorso simultaneo di più amministrazioni (sport, infrastrutture, sicurezza, trasporti, cultura, affari esteri). Tale funzione si estenderebbe anche alle emergenze o crisi di rilievo nazionale – ad esempio, la gestione di situazioni sanitarie o infrastrutturali che incidano sull'attività sportiva – e alle iniziative di interesse strategico nazionale con proiezione internazionale (come le candidature di città italiane a eventi mondiali). In tutte queste ipotesi la Presidenza svolgerebbe un ruolo di cabina di regia, limitato alla definizione degli indirizzi unitari e al raccordo tra amministrazioni, senza intervenire nella gestione o nella spesa.

Si è avuto modo di precisare perché, in ragione della oggettiva trasversalità e strategicità delle materie, non si ritiene opportuno includere in tale novero il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Dipartimento per la Trasformazione Digitale: la loro collocazione presso Palazzo Chigi appare comunque opportuna, in chiave di efficacia ed efficienza dell'attività svolta.

Ciò posto, al fine di evitare che la razionalizzazione si traduca in un mero trasloco formale, il processo dovrebbe articolarsi in due fasi:

1. Riallineamento funzionale, con la progressiva cessazione delle attività gestionali dei dipartimenti e la loro trasformazione in strutture di raccordo interministeriale.

2. Trasferimento sostanziale, con D.P.C.M. adottati ai sensi dell'art. 21 della legge n. 400 del 1988 e previa intesa con i ministeri interessati, comprensivi di risorse, personale e procedimenti.

Tale percorso richiederebbe l'introduzione di clausole con termini di garanzia per le strutture straordinarie, tracciabilità *end-to-end* delle decisioni e contabilità separata per i progetti in migrazione – al fine di assicurare la reale operatività del riordino e la sua verifica *ex post*. In questa direzione, la razionalizzazione non si ridurrebbe a un taglio lineare, ma diverrebbe un processo incrementale di ricomposizione delle competenze, capace di restituire coerenza all'intero apparato governativo.

Resta, tuttavia, aperta la questione delle resistenze interne ed esterne che, come sottolineato da attenta dottrina²⁶², tenderebbero verosimilmente a neutralizzare ogni tentativo di riequilibrio. Tali resistenze derivano da fattori politici, burocratici e di status: la tutela di interessi consolidati, la presenza di ministri senza portafoglio a capo di dipartimenti settoriali, l'autonomia del personale della Presidenza e la scarsa visibilità di benefici di scala rendono il ridimensionamento poco appetibile per gli attori coinvolti.

Evidentemente, il superamento di ostacoli di tale portata non può avvenire in modo autoritativo, ma attraverso incentivi strutturali e una governance del processo condivisa. La chiave risiede nel concepire il riordino come operazione interministeriale, non come iniziativa unilaterale: occorre garantire alle amministrazioni riceventi la piena titolarità gestionale e al personale coinvolto la valorizzazione professionale e la mobilità qualificata, accompagnata da misure di equiparazione economica; introdurre clausole di salvaguardia sulle dotazioni organiche e sulle sedi; e, soprattutto, garantire che il riordino avvenga su base interministeriale

²⁶² Estremamente preziosa risulta la riflessione in chiave critica compiuta da A. CATRICALÀ, *L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *La Presidenza del Consiglio a trent'anni dalla legge n. 400/1988*, op. cit., p. 21, a parere del quale un ritrasferimento delle funzioni sarebbe irrealizzabile per una serie di motivazioni. «Prima di tutto le economie sarebbero scarsissime, quasi inesistenti, perché non è che possiamo mandare a casa il personale, oppure dismettere i palazzi: non ci sarebbero reali economie, semplicemente alcuni uffici sarebbero collocati altrove. Ci sarebbe una resistenza del personale perché il personale della Presidenza del Consiglio non vuole essere in qualche modo equiparato oppure, anche se lo è giuridicamente ed economicamente, non vuole essere considerato personale strettamente ministeriale. C'è una ragione di politica governativa: ai dipartimenti che dovrebbero trasferirsi sono preposti Ministri, sì senza portafoglio, ma importanti: non credo che il Ministro della Funzione pubblica voglia andare a fare il Vice o il Sottosegretario al Ministero del Lavoro. E infine c'è la ragione dell'emergenza, che è tipica dell'azione governativa e dell'azione politica, che supera il disegno del teorico che vuole lo snellimento. Siccome ci sarebbero agitazioni, disfunzioni, una possibile paralisi, a nessuno viene in mente di mettere in crisi proprio Palazzo Chigi e le strutture che lo assistono più da vicino»

e non per singolo atto di impulso politico, così da ridurre il conflitto tra ministri senza portafoglio e ministeri di settore.

Solo un disegno graduale, sostenuto da intese politiche e verifiche periodiche, potrebbe trasformare il riordino da promessa formale in risultato effettivo, rendendo conveniente per l'intero sistema la ricomposizione delle competenze e consolidando una visione di governo in cui la Presidenza non venga ridimensionata, ma ricondotta alla sua vocazione originaria di direzione e coordinamento unitario.

Accanto all'ipotesi di trasferimento delle competenze settoriali, la dottrina ha suggerito di intervenire sull'assetto interno della Presidenza sostituendo la tradizionale articolazione per dipartimenti tematici con una struttura organizzata in staff funzionali o «macroaree»²⁶³. L'obiettivo di questa proposta sarebbe quello di ricondurre l'istituzione al suo ruolo originario di supporto al Presidente del Consiglio, superando la logica verticale per materie e favorendo un coordinamento più integrato e trasversale. Nel modello delineato, le strutture dipartimentali verrebbero ricondotte entro alcune aree funzionali omogenee, ciascuna con compiti di analisi, programmazione, monitoraggio e raccordo interministeriale, ma prive di funzioni gestionali dirette.

Si ipotizzano, ad esempio: una macroarea istituzionale-legislativa, comprendente il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, quello per gli affari regionali e il coordinamento amministrativo; una macroarea europea e internazionale, dedicata al raccordo con le istituzioni dell'Unione e alle politiche di coerenza esterna; una macroarea economico-strategica, di supporto alla programmazione e alla valutazione delle politiche pubbliche; una macroarea comunicazione e relazioni istituzionali, volta ad assicurare coerenza tra i canali informativi del Governo.

In linea teorica, questa impostazione consentirebbe di semplificare la struttura, riducendo il numero di centri decisionali e valorizzando le funzioni di sintesi e di coordinamento. La Presidenza diverrebbe così una struttura di staff diffusa, al servizio del Presidente e del Consiglio nel loro complesso, in grado di assicurare un controllo unitario sui processi decisionali e di favorire la coerenza interministeriale delle politiche.

Tuttavia, la portata effettiva di una simile riorganizzazione appare relativa. Da un lato, invero, il passaggio a un sistema per macroaree non risolverebbe il problema principale, che

²⁶³ L. FIORENTINO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri: organizzazione e funzionamento*, op. cit. p. 147.

resta quello dell'eccessiva concentrazione di competenze di natura gestionale; dall'altro, la creazione di nuove strutture di staff rischierebbe di tradursi in una mera riclassificazione nominale dei dipartimenti esistenti, senza reali effetti di semplificazione.

Anche il profilo politico-organizzativo non è secondario: un assetto di staff, privo di chiari confini di responsabilità, potrebbe indebolire la capacità decisionale del Segretario generale e diluire la catena di comando, con il rischio di ampliare, anziché ridurre, l'area della flessibilità organizzativa.

In questa prospettiva, la riorganizzazione per macroaree può rappresentare una complementare misura di razionalizzazione, utile solo se accompagnata da una ridefinizione puntuale delle competenze e da meccanismi di *accountability* interna. In mancanza di un riordino sostanziale, la mera categorizzazione strutturale difficilmente sarebbe sufficiente a restituire alla Presidenza la chiarezza funzionale e la snellezza organizzativa che le riforme degli ultimi decenni non sono riuscite a garantire.

4.6.2. Rimedi di carattere operativo.

Qualunque ipotesi di riordino della Presidenza e di riallocazione delle competenze richiede in ogni caso l'introduzione di garanzie sistemiche che ne assicurino l'effettività nel tempo. Le riforme precedenti hanno mostrato che la vera difficoltà non risiede nell'elaborare modelli organizzativi alternativi, ma nel prevenire il flusso centripeto delle funzioni verso Palazzo Chigi. Senza un apparato di limiti e regole chiare, ogni razionalizzazione rischierebbe di riprodurre le medesime distorsioni.

Il primo, necessario presidio è rappresentato dall'obbligo di tracciabilità integrale del ciclo decisionale, dalla fase istruttoria alla fase attuativa. Tutti gli atti che originano in Presidenza dovrebbero essere accompagnati da un sistema di *accountability* in grado di identificare con chiarezza l'autore della decisione, l'amministrazione destinataria e gli effetti prodotti. La tracciabilità, infatti, costituisce il presupposto per ogni forma di responsabilità – politica, amministrativa e contabile – e uno strumento essenziale per restituire trasparenza all'azione di governo.

Un secondo elemento riguarda la temporaneità delle strutture straordinarie, nel senso che le missioni, le task-force e le unità di progetto dovrebbero essere istituite solo in presenza di specifiche esigenze e con clausole che ne prevedano la cessazione automatica allo scadere del

mandato o al raggiungimento degli obiettivi prefissati. L'assenza di un termine certo, come si è detto, ha finora favorito la stabilizzazione delle emergenze e la trasformazione delle strutture temporanee in organismi permanenti.

Ulteriore, necessaria garanzia è rappresentata dall'introduzione di regole di sussidiarietà interna, secondo le quali la Presidenza può intervenire in via diretta solo quando l'unitarietà dell'azione governativa lo renda strettamente necessario. In tutti gli altri casi, le funzioni devono restare nella titolarità delle amministrazioni competenti, assicurando così che l'intervento presidenziale abbia natura eccezionale e non sostitutiva.

Infine, il sistema dovrebbe essere completato da un meccanismo stabile di verifica e valutazione periodica, affidato a una struttura di controllo indipendente o a un nucleo interno di valutazione collegato alla Corte dei conti. Tale organo potrebbe monitorare l'attuazione delle direttive, la durata delle missioni e la conformità degli atti presidenziali al perimetro legale, segnalando eventuali deviazioni e proponendo misure correttive.

Insieme, questi strumenti potrebbero costituire un circuito di garanzia funzionale, capace di prevenire nuove espansioni e di mantenere la Presidenza nel suo alveo fisiologico. Indipendentemente da qualunque riforma formale, ciò che appare quantomai doveroso è un sistema di regole capaci di vincolare *nel tempo* l'organizzazione alla propria vocazione originaria di direzione e coordinamento, e impedendo che la flessibilità, da strumento di efficacia, si traduca ancora una volta in un fattore di dispersione e di opacità.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Se si guarda alla parabola di lungo periodo ricostruita nel lavoro, il dato che emerge con maggiore nettezza è lo scollamento progressivo fra la fisionomia costituzionale della Presidenza — organo di direzione politica e di coordinamento dell'azione di governo — e la prassi amministrativa che, per accumulo di interventi legislativi, regolamentari e organizzativi, ne ha via via ampliato il raggio operativo, fino a farne un serbatoio di competenze eterogenee e una sede di gestione diretta.

L'art. 95 Cost. non attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri una competenza amministrativa propria: ne fa il garante dell'unità dell'indirizzo e della coerenza dell'azione governativa. E tuttavia, in nome di quell'unità — e sotto la spinta congiunta dell'urgenza decisionale, dell'interministerialità dei dossier e dell'evoluzione delle tecniche di governo — si è consolidato un *continuum* fra impulso politico e amministrazione attiva, nel quale attribuzioni nate come eccezionali e strumentali si sono sedimentate, assumendo carattere durevole.

Ne è derivata una ibridazione strutturale: la funzione di direzione, che dovrebbe operare attraverso regole, priorità e raccordo, tende a traslare sulla gestione di programmi, piani, missioni e atti a efficacia conformativa, producendo quella “ministerializzazione” della Presidenza che il lavoro ha descritto non come deviazione episodica, ma come esito sistemico.

Questa trasformazione non si spiega con la sola espansione quantitativa delle competenze: il suo tratto distintivo è piuttosto quello qualitativo. Ciò in quanto il baricentro si sposta dal disegno delle politiche alla conduzione dei processi, dall'impostazione dell'indirizzo alla cattura degli snodi gestionali (programmazione, allocazione di risorse, indirizzi operativi), mentre strutture leggere e temporanee — missioni, unità di progetto, cabine di regia — si moltiplicano fino a costituire una seconda rete amministrativa che convive con i ministeri veri e propri e ne condiziona tempi, sequenze e contenuti.

In questo circuito, atti atipici e strumenti monocratici (direttive, D.P.C.M., esiti di comitati) assumono una capacità conformativa crescente, talvolta priva di tipizzazione puntuale e di tracciabilità della catena decisionale (chi decide, chi istruisce, chi risponde): la responsabilità politica, per assorbimento, si dilata sulla gestione; la responsabilità amministrativa, per contro, si sfuma in un intreccio di imputazioni difficilmente scomponibili.

L'effetto non è soltanto una torsione dei confini costituzionali: è un ingolfamento funzionale. La Presidenza, caricata di compiti gestionali che travalicano la fisiologia del coordinamento, disperde energie sull'ordinaria conduzione dei dossier e riduce il proprio vantaggio comparato —la capacità di fare sintesi, selezionare priorità, assicurare coerenza — proprio mentre le sfide dell'azione pubblica (interdipendenza europea, vincoli finanziari, crisi policentriche, transizioni tecnologiche ed ecologiche) richiederebbero tempi rapidi, catene decisionali chiare e una guida capace di collegare orizzonti strategici e responsabilità operative. In altri termini: più gestione non significa più governo.

Quando l'organo deputato a garantire l'unità dell'indirizzo si colloca stabilmente nella gestione, il sistema perde la cabina di regia come luogo di orchestrazione e controllo, e guadagna una sorta di ministero ombra che, lungi dal semplificare, aggiunge un livello ulteriore di decisione.

Che questa sia una distrazione dal mandato fisiologico emerge anche dal punto di vista della *accountability*: se la direzione unitaria si realizza prevalentemente attraverso strumenti amministrativi, allora la linea di responsabilità tende a correre su binari amministrativi e a scaricarsi su strutture di staff, mentre la responsabilità politica del vertice resta insieme onnicomprensiva e indeterminata. Da ciò deriva la condizione che la tesi ha più volte cercato di segnalare: una responsabilità diffusa che protegge poco la qualità delle decisioni (perché non individua con precisione il titolare degli effetti) e, al contempo, cristallizza prassi espansive difficili da ritrarre, perché già assimilate dall'organizzazione e dall'aspettativa degli attori.

In questo quadro, il ricorso all'argomento dell'urgenza e della complessità — che motiva la flessibilità organizzativa e l'assunzione di compiti operativi — mostra il suo limite: proprio quando l'urgenza e la complessità aumentano, il valore del coordinamento cresce più della convenienza della gestione.

L'architettura che massimizza la performance del governo non è quella che porta tutte le competenze all'interno la Presidenza, ma quella che separa nettamente l'indirizzo dalla gestione, garantendo, da un lato, strumenti forti di direzione (priorità, sequenziamento, verifica), e, dall'altro, catene amministrative lineari nei dicasteri competenti. La deriva funzionale non solo non accelera la decisione, ma spesso la rallenta (duplicazioni, rientri in Presidenza, riscritture in cabina di regia), e, soprattutto, opacizza il nesso fra scelta politica e attuazione.

Il bilancio è dunque duplice.

Sul piano istituzionale, l'ibridazione tra indirizzo e gestione logora il principio di collegialità nella parte in cui dovrebbe garantire la responsabilità ministeriale, mentre accentua la dimensione monocratica senza un corrispondente riassetto dei contrappesi.

Sul piano amministrativo, la stabilizzazione di strumenti eccezionali produce una normalizzazione dell'eccezione: missioni permanenti, regie che travalicano l'unità, atti a geometria variabile, apparati che si autoriproducono in assenza di *sunset clauses* e valutazione. È qui che la deriva si rivela, in ultima analisi, una distrazione: distoglie l'organo dal compito di tenere il timone, trasformandolo nel nocchiere della rotta e dell'esecuzione, con il risultato di rendere meno nitido ciò che la Costituzione vorrebbe più chiaro, ossia chi decide che cosa e come risponde degli effetti.

Come si è visto, nel corso dei decenni successivi all'entrata in vigore della Carta, il Legislatore ha più volte tentato di definire un equilibrio stabile tra funzione di direzione politica e apparato amministrativo della Presidenza, nella consapevolezza che la concentrazione di competenze e strutture presso l'organo di vertice rischiasse di tradursi in una progressiva ministerializzazione della sua azione.

Ciononostante, i principali interventi di riordino — la legge n. 400 del 1988, il decreto legislativo n. 303 del 1999 e la riforma Madia del 2015 — non sono riusciti a produrre un effetto di contenimento reale; al contrario, ciascuno di essi ha finito per rafforzare, seppur in forme diverse, la capacità operativa e l'autonomia amministrativa della Presidenza, legittimando ulteriormente quella deriva funzionale che il lavoro ha dimostrato essere il sintomo più evidente della disattenzione rispetto al mandato fisiologico di indirizzo e coordinamento.

La legge n. 400 del 1988 avrebbe dovuto razionalizzare l'attività del Governo, ponendo un freno all'espansione dell'apparato presidenziale e restituendo coerenza alla distinzione tra indirizzo politico e amministrazione attiva. In realtà, pur rappresentando un passaggio decisivo nella costruzione di una fisionomia giuridica autonoma della Presidenza, essa ha lasciato intatti i nodi strutturali che la riforma intendeva sciogliere.

La previsione di strumenti di direzione unitaria — dalle direttive ai comitati interministeriali, fino alla formalizzazione del Segretariato generale — ha sì dato coerenza all'azione di coordinamento, ma al prezzo di consolidare il ruolo di Palazzo Chigi come centro di amministrazione attiva e di produzione normativa atipica. La legge che avrebbe dovuto delimitare si è trasformata, così, in un atto di legittimazione della crescita funzionale: un

compromesso fra la volontà di razionalizzare e l'impossibilità di ridurre un apparato che si era ormai imposto come perno operativo del sistema.

Il successivo decreto legislativo n. 303 del 1999, concepito come intervento di completamento della legge n. 400, avrebbe potuto rappresentare l'occasione per precisare il perimetro organizzativo e funzionale della Presidenza, ridefinendone la dimensione amministrativa. Invece, esso ha sancito la piena autonomia organizzativa e contabile della Presidenza e ha istituzionalizzato forme di flessibilità che ne hanno ampliato ulteriormente la capacità di intervento. Le "strutture di missione" e gli "uffici di progetto", nati come strumenti eccezionali di coordinamento, sono quindi divenuti moduli ordinari di gestione, legittimando di fatto l'assunzione di competenze operative e la creazione di catene decisionali parallele rispetto ai ministeri. L'obiettivo di contenimento si è così rovesciato nel suo contrario: la Presidenza, dotata di una struttura leggera e permeabile, ha potuto adattarsi con maggiore rapidità ai mutamenti politici e amministrativi, rafforzando la propria centralità di governo e ampliando il campo delle proprie funzioni.

Anche la stagione delle riforme amministrative avviata a partire dal 2015 con la cosiddetta riforma Madia avrebbe dovuto contribuire a ridisegnare la geografia dell'amministrazione centrale, promuovendo semplificazione e razionalizzazione. In realtà, la Presidenza è rimasta sostanzialmente ai margini di tale processo, sottratta al ridimensionamento previsto per i ministeri e non interessata da interventi di riordino delle strutture di supporto.

La riforma, che avrebbe potuto rappresentare l'occasione per affrontare in modo organico il tema della proliferazione delle missioni e della duplicazione di competenze, si è arrestata dinanzi all'assetto di fatto consolidato della Presidenza, la cui flessibilità organizzativa è stata considerata una risorsa da preservare piuttosto che un'anomalia da correggere.

Il bilancio complessivo di questo lungo ciclo normativo restituisce l'immagine di un ordinamento in cui la razionalizzazione formale non si è tradotta in delimitazione sostanziale. In tutti i tentativi di riordino, la Presidenza ha mostrato una straordinaria capacità di adattamento, assorbendo le innovazioni legislative e reinterpretandole secondo la propria logica funzionale. Ne è derivata una struttura in grado di espandersi senza apparente discontinuità, nella quale la distinzione fra indirizzo e gestione si è progressivamente attenuata e la funzione di direzione unitaria si è sovrapposta all'attività amministrativa.

In tal senso, il progetto di contrasto alla ministerializzazione si è rivelato fallimentare non per mancanza di interventi compiuti, ma per l'incapacità di questi ultimi di incidere sul

terreno materiale dell'amministrazione: il linguaggio della razionalizzazione ha finito per mascherare una tendenza espansiva che nessuna riforma è riuscita ad arrestare, confermando quella distrazione dal mandato fisiologico che il capitolo precedente ha individuato come la cifra più duratura della deriva presidenziale.

In controluce, la parabola dei tentativi di razionalizzazione dell'apparato riflette un'irrisolta questione di equilibrio anche sul piano politico-istituzionale. Alla mancata delimitazione della sfera amministrativa della Presidenza corrisponde, infatti, la persistente instabilità della forma di Governo, segnata da oscillazioni cicliche fra esigenze di direzione unitaria e tutela della collegialità ministeriale.

È in questo spazio di incertezza — dove le riforme organizzative hanno mancato di definire la dimensione amministrativa e quelle costituzionali non sono mai giunte a compimento — che si colloca la riflessione più ampia sul ruolo del Presidente del Consiglio nelle attuali dinamiche politico-istituzionali; riflessione che costituisce lo sfondo necessario per comprendere la fase più recente di riforme.

L'ultima stagione di riforme italiana confermerebbe, infatti, un tratto di fondo: il sistema si muoverebbe entro una transizione permanente, nella quale gli sforzi di razionalizzazione della forma di governo alimentano più aspettative che soluzioni. Il rafforzamento del Presidente non sarebbe dunque maturato sul terreno costituzionale, facendo leva su regole di competizione e su assetti dell'esecutivo che avrebbero accresciuto la centralità del vertice senza stabilizzarne il ruolo²⁶⁴.

Ne deriva un esito bifronte: sul piano simbolico la figura presidenziale appare più forte; sul piano endogovernativo permane una vulnerabilità strutturale, resa evidente dal conflitto sulle politiche economiche e dalla concentrazione funzionale prodotta dall'istituzione del Ministero dell'Economia, che condiziona l'indirizzo complessivo e costringe la Presidenza a una mediazione continua.

A ciò si somma la fragilità delle maggioranze generate da regole elettorali distorsive, poi dichiarate incostituzionali, con effetti di delegittimazione politica incidenti sulla capacità del Governo di tradurre la direzione unitaria in decisioni stabili. Il risultato è un parlamentarismo maggioritario incompiuto: la promessa di rafforzare l'esecutivo e, al suo interno, la Presidenza, resta sospesa tra potenziamenti selettivi e lacune di responsabilità.

²⁶⁴ Cfr. A. AMBROSI, *Sub art. 95*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Cedam, Padova, 2008, p. 873 ss; M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, op. cit., p. 610.

Su questo sfondo di transizione incompiuta — nel quale rafforzamenti selettivi del vertice convivono con fragilità endogovernative e con una crescente ibridazione tra indirizzo e gestione — si collocherebbe l'ipotesi di riforma in materia di Premierato. Il riferimento che precede consente di leggere la proposta non come rottura, ma come possibile formalizzazione di traiettorie già emerse, rispetto alle quali occorrerebbe valutare l'impatto sulle funzioni di amministrazione attiva della Presidenza.

Nel quadro delle più recenti iniziative di revisione costituzionale, la riforma avente ad oggetto il premierato rappresenterebbe il tentativo più organico di intervenire sul vertice dell'esecutivo, trasferendo sul piano costituzionale una trasformazione in parte intrapresa nella prassi; il disegno, approvato in prima lettura dal Senato nel giugno 2024, prevede l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri per cinque anni, con un limite di due mandati consecutivi, lo svolgimento contestuale delle elezioni per le Camere e per il Presidente del Consiglio, nonché una legge elettorale idonea ad assicurare una maggioranza dei seggi alle liste a lui collegate, mentre il Capo dello Stato mantiene una nomina formalmente necessaria ma sostanzialmente vincolata all'esito delle urne, con la possibilità, in caso di mancata fiducia, di un secondo tentativo affidato al medesimo eletto e, solo all'esito negativo anche di questo, lo scioglimento delle Camere.

Si tratta di un impianto che mira, nelle intenzioni, a rafforzare la stabilità dell'esecutivo e a rendere più diretto il rapporto tra corpo elettorale e vertice governativo, collocandosi nel solco di un'evoluzione di lungo periodo volta a concentrare nella figura del Presidente del Consiglio la funzione di direzione unitaria della Presidenza.

Ciò premesso, con riferimento alla materia che qui interessa, non è possibile ritenere automaticamente che, laddove avesse luogo, l'introduzione del premierato comporterebbe ripercussioni necessarie sul sistema delle funzioni di amministrazione attiva attualmente in capo alla Presidenza. La riforma, nella sua formulazione attuale, interverrebbe infatti sul solo profilo della legittimazione politica del vertice, senza incidere né sul riparto delle competenze amministrative né sull'assetto organizzativo definito dalla legge n. 400 del 1988 e dalla normativa successiva; ne consegue che l'eventuale estensione della sfera operativa del Presidente del Consiglio dipenderebbe meno dal dato costituzionale e più dalle norme di attuazione e dalle scelte regolative che dovessero accompagnare la riforma.

In tale prospettiva, si potrebbero delineare esiti differenti:
A) qualora l'elezione diretta si limitasse a consacrare una leadership politica senza modificare gli strumenti di direzione e coordinamento oggi impiegati (direttive, D.P.C.M.,

strutture di missione, comitati interministeriali), l'assetto risultante tenderebbe a conservare la fisionomia ibrida già maturata, nella quale la Presidenza esercita porzioni di amministrazione attiva in quanto sede di impulso e raccordo; in simile evenienza, la legittimazione popolare del premier finirebbe per rafforzare, anche sul piano politico, l'espansione funzionale della Presidenza, accentuando la concentrazione di poteri di indirizzo e di gestione in un unico centro.

B) Laddove la riforma fosse accompagnata da un intervento di rifocalizzazione normativa e organizzativa, volto a tipizzare in modo puntuale la funzione di direzione e a delimitare la sfera delle competenze operative, il premierato potrebbe produrre un effetto opposto, riconducendo l'amministrazione attiva a un ruolo strumentale e temporaneo, confinato ai soli casi in cui l'unità dell'azione governativa lo richiede; ma ciò presupporrebbe un riordino complessivo dell'apparato, con revisione della legge n. 400/1988, definizione della forza giuridica delle direttive presidenziali, tracciabilità delle decisioni e introduzione di criteri di imputazione chiari per gli atti assunti su iniziativa della Presidenza.

C) Tra questi estremi si collocherebbe un modello intermedio — verosimilmente il più realistico — nel quale la Presidenza conserverebbe competenze operative trasversali (programmazione strategica, coordinamento di missioni temporanee, attuazione di piani e riforme), ma entro confini giuridici più nitidi e garantiti da clausole quali la temporaneità delle strutture straordinarie, la motivazione rafforzata per l'assunzione di funzioni interministeriali e limiti all'utilizzo del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in luogo di atti collegiali o ministeriali.

In definitiva, sulla base della formulazione attuale della riforma, il premierato non comporterebbe *ex se* un'estensione delle funzioni di amministrazione attiva: potrebbe, al contrario, costituire l'occasione per ricomporre l'equilibrio tra indirizzo e gestione, riportando la Presidenza alla sua vocazione fisiologica di sede della direzione unitaria; ma, in difetto di un coerente disegno attuativo, la riforma rischierebbe di cristallizzare la sovrapposizione tra leadership politica e amministrazione operativa che ha contrassegnato l'evoluzione recente della Presidenza, confermandone la natura ibrida e alimentando quella torsione funzionale che l'intero lavoro ha inteso mettere a fuoco come problema sistemico e non episodico.

Ciò detto, la domanda da cui ha preso avvio questo lavoro, e cioè se sia possibile parlare di una "quinta fase" nella storia del ruolo della Presidenza del Consiglio, trova oggi una risposta necessariamente cauta.

Infatti, gli elementi raccolti nei capitoli precedenti mostrano che il venticinquennio successivo al 1999 ha prodotto trasformazioni profonde nella fisionomia funzionale dell'organo, ma non una vera e propria rifondazione del suo statuto giuridico. L'evoluzione recente appare dunque ambivalente: una nuova fase sul piano delle prassi, ma una prosecuzione, per estensione, della precedente sul piano istituzionale.

Sotto il profilo prasseologico e funzionale, l'insieme delle innovazioni degli ultimi decenni – dall'uso sistematico delle strutture di missione alla proliferazione dei comitati interministeriali, fino alla centralità assunta dal D.P.C.M. come strumento di normazione flessibile – ha prodotto un cambiamento che, per intensità e stabilità, può essere qualificato come una vera cesura.

La Presidenza non è più soltanto il luogo della direzione politica e del raccordo, ma un centro di amministrazione di coordinamento permanente, capace di agire su piani settoriali e di supplire, in modo strutturale, alle carenze di integrazione dell'apparato ministeriale. La logica dell'eccezione, una volta episodica, si è fatta ordinaria: le strutture temporanee si sono cronicizzate e l'intervento presidenziale è divenuto la modalità tipica di governo dei dossier complessi.

Da questo punto di vista, è allora possibile riconoscere una quinta fase funzionale dell'istituzione, segnata da una sorta di meta-gestione stabile e da una ibridazione sempre più evidente tra indirizzo e amministrazione.

Sotto il profilo giuridico-istituzionale, tuttavia, non emergono segni di discontinuità tali da giustificare l'individuazione di una nuova fase autonoma. Nessuna modifica formale ha ridefinito la posizione del Presidente del Consiglio o l'organizzazione della Presidenza; la legge n. 400 del 1988 e il decreto legislativo n. 303 del 1999 restano i riferimenti normativi fondamentali, e i fenomeni più innovativi si collocano tutti entro il perimetro flessibile da essi tracciato.

Ciò che è mutato non è lo strumento, ma l'intensità con cui esso viene utilizzato: la Presidenza ha progressivamente occupato spazi lasciati aperti dal legislatore, trasformando la propria elasticità normativa in fonte di potere amministrativo. Sotto questo profilo, la cosiddetta quinta fase appare piuttosto come la proiezione estrema della quarta, il suo sviluppo per sedimentazione di prassi più che per rottura formale.

Inoltre, l'evoluzione recente della Presidenza può e deve essere interpretata anche alla luce del citato dilemma strutturale che accompagna la sua storia: quello tra il modello di cabinet e il modello francese di Matignon.

Come rilevato in dottrina²⁶⁵, la comparazione tra i due modelli (e tra gli altri modelli europei, più in generale) mostra che l'equilibrio fra coordinamento e gestione è sempre il risultato di una scelta consapevole di modello: in Francia la coesistenza del Gabinetto politico e del Segretariato generale garantisce un ordinato bilanciamento tra decisione e attuazione; nel Regno Unito, la funzione di staff è assicurata dal *Cabinet Secretariat* e dalla Tesoreria, che svolge il coordinamento finanziario e amministrativo dei ministeri.

In entrambi i casi, l'efficacia deriva non dal numero delle strutture ma dalla loro natura coerente con la funzione del Premier: solo gli organi a carattere interministeriale o superministeriale sono collegati direttamente al vertice, così da evitare l'appesantimento della macchina e la confusione dei ruoli.

L'Italia, invece, non ha mai compiuto una scelta chiara in proposito. Dopo la legge n. 400 del 1988 e il d.lgs. n. 303 del 1999, la Presidenza ha progressivamente abbandonato il modello del *cabinet* senza approdare a un vero modello francese, collocandosi in una posizione intermedia: non abbastanza leggera per essere staff, né abbastanza definita per essere amministrazione.

L'assenza di una riforma organica ha piuttosto favorito una crescita disordinata delle strutture e dei dipartimenti, spesso determinata da esigenze contingenti o da equilibri politici più che da un disegno funzionale. In questa prospettiva, la Presidenza dovrebbe collegarsi solo a quegli organi che, per carattere interministeriale, possono realmente aiutarla a perseguire gli obiettivi di coordinamento e unitarietà.

Il paradosso della fase attuale è proprio questo: la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha assunto le funzioni operative del modello francese senza dotarsi della sua cornice giuridica, e ha perduto la snellezza del modello *cabinet* britannico senza acquisirne la chiarezza istituzionale. È in questa ambiguità che si riconosce la cifra del momento presente, una zona di confine tra due modelli che, invece di alternarsi, convivono e si neutralizzano.

Ne risulta un quadro in cui la Palazzo Chigi vive una fase di soglia, borderline: abbastanza distante dal modello delineato nel 1988 da poter essere riconosciuta come configurazione inedita, ma ancora priva di un titolo giuridico e di una sistemazione normativa che la consacrino come fase storica compiuta. La metamorfosi funzionale non è stata accompagnata

²⁶⁵ Per una trattazione del tema in chiave comparata, cfr. M.P. VIVIANI, *La Presidenza del Consiglio Dei Ministri in alcuni Stati dell'Europa Occidentale e in Italia*, Giuffrè, Milano, 1970, passim.

da un'equivalente evoluzione del sistema delle responsabilità e dei controlli, e ciò spiega la persistenza di quella ibridazione che attraversa l'intero percorso ricostruito nella tesi.

Si può dunque concludere che una quinta fase esiste in potenza ma non in diritto: è la rappresentazione di un equilibrio nuovo, frutto dell'accumulo di prassi e adattamenti, non di un atto costitutivo. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, divenuta centro di governo operativo e normativo oltre che di indirizzo, ha superato il proprio modello originario, ma senza che il sistema abbia ancora trovato gli strumenti per riconoscere e disciplinare questa trasformazione.

È qui che si colloca il vero compito del legislatore e della riflessione dottrinale: trasformare una fase di fatto in una forma di diritto, restituendo alla flessibilità la misura della legalità e al coordinamento la garanzia della responsabilità. Solo così tale caratteristica tornerà a essere misura dell'efficacia, non fattore di opacità, e la Presidenza potrà ritrovare un punto di equilibrio stabile tra direzione unitaria e amministrazione attiva, coerente con la forma di Governo e con le esigenze di decisione rapida che le complesse sfide contemporanee impongono.

BIBLIOGRAFIA

ALLEGRETTI U., *Vecchio e nuovo nel ruolo del Presidente del Consiglio*, in *Le Regioni*, 1987, n. 3.

AMBROSI A., *Sub art. 95*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Cedam, Padova, 2008.

ARCURI A., *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m. dal fronte (...dell'emergenza coronavirus)*, in *Federalismi.it*, 2020.

ARCURI A., *La Corte costituzionale salva i D.P.C.M. e la gestione della pandemia. Riflessioni e interrogativi a margine della sent. n. 198/2021*, in «*Giustiziainsieme.it*», 19 gennaio 2022.

AA. VV., *Riforme istituzionali e forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2023.

AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana*, Italiadecide, 2016.

BARBIERI C., *Debolezza istituzionale e flessibilità del ruolo del capo del governo in Italia*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Biblion, Milano, 2019.

AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988, Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018 Roma*, Università LUISS Guido Carli.

BALDINI V., *Alcuni aspetti della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'ordinamento italiano*, in *Studi Politici*, 1960.

BARBERA A. –FUSARO C., *Corso di diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012.

BASSANINI F., *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri*, in *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988, Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018 Roma*, Università LUISS Guido Carli.

BATTINI F., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri alla vigilia della riforma*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1998.

BONO S., *lectio magistralis* del 10/02/2025 presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, Roma.

BORGONOVİ E. - FATTORE G. - LONGO F., *Management delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2022.

CALISE M., *La democrazia del leader*, Bari, Laterza, 2016.

CAMONI D. –PANNIA P., *Tutelare i diritti oltre i confini: il ruolo dei giudici di fronte alle politiche statali di controllo dell’immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2024.

CARAVITA B., *L’Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*”, *federalismi.it*, n. 6/2020.

CARLO A., *Il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, tesi di dottorato, Università degli Studi di Bologna, 2008.

CARLASSARE L., *Atti governativi di indirizzo e coordinamento tra principio di legalità e riserva di legge*, Le Regioni, 1982.

CASSESE S., *Esiste un governo in Italia?*, Officina Edizioni, 1980.

CASSESE S. – PAJNO A. (a cura di), *I Presidenti e la Presidenza del Consiglio nell’età repubblicana*, Laterza, Bari, 2022.

CASSESE S., *Il sistema amministrativo italiano*, il Mulino, Bologna, 1983.

CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari 2012.

CASSESE S., *Lo “staff” del Presidente del Consiglio dei ministri*, in AA.VV., *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999.

CASTORINA E., *“Direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio... il sistema della protezione civile”*, *forumcostituzionale.it*, 2007.

CATELANI E., *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia Editrice Pisana, Pisa, 2017.

CATELANI E., *Art. 95*, in P. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006.

CATRICALÀ A., *L’organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio a trent’anni dalla legge n. 400/1988*.

CAVINO M., *La natura dei D.P.C.M. adottati nella prima fase dell’emergenza COVID*. *Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *Federalismi.it*, n. 25/2021.

CERULLI IRELLI V., *Qualche spunto sulla posizione della Presidenza del Consiglio dei ministri nell’assetto organizzativo del Governo*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio a trent’anni dalla legge n. 400/1988*.

CHELI E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961.

CHELI E. –SPAZIANTE V., *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. Ristuccia (a cura di), *L’istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977.

CIARLO P., *Art. 95*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1994.

CHIEPPA R., *La Presidenza del Consiglio dei ministri tra attuazione dell'indirizzo politico e funzioni di coordinamento*, in Osservatorio sulle fonti, n. 3/2022.

CIMINO B., *Gli uffici di diretta collaborazione nella Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in Riv. trim. dir. pubbl. 2006.

CIOLLI I., *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, Jovene, Napoli, 2018.

CLEMENTI F., *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in Osservatorio Costituzionale, n. 3/2020.

CONTIERI A., *Il posto del Presidente del Consiglio dei Ministri tra attività di governo e coordinamento interistituzionale*, tesi di dottorato, Università degli Studi di Bologna, 2022.

CORSINI P., *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, Padova, Cedam, 1938.

COTTA M. – MARANGONI F., *Il governo*, Il Mulino, Bologna, 2015.

CRISCITIELLO A., *La macchina dell'esecutivo e la sua difficile evoluzione*, in F. MUSELLA, *Il governo in Italia: profili costituzionali e dinamiche politiche*, il Mulino, Bologna.

CUNIBERTI M., *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016.

CUOCOLO F., *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, 1959

DE MARCO E., *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Padova, Cedam, 1990.

DELLA CANANEA G., *Legitimacy and Accountability in Italian Public Administration*, in Management delle amministrazioni pubbliche, Egea, Milano, 2022.

DELL'ATTI L., *Genesis, evoluzioni ed equivoci dell'organo Presidente del Consiglio dei Ministri*, Edizioni scientifiche italiane, 2022.

DI PASSIO R., *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei ministri*, in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, 1978, p. 71 ss.

DI PORTO V., *La carica dei D.P.C.M.*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2016.

Fondazione ISMU, Aggiornamenti giuridici Anno 2023,
<https://www.ismu.org/aggiornamenti-giuridici-anno2023>.

FIORENTINO L., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri: organizzazione e funzionamento*, in Cuadernos de Gobierno y Administración Pública n° 5-2, 2018.

GIANNINI M.S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1982.

GRISOLIA M.C., *Il potere di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio e i problemi organizzativi del suo apparato servente*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Giappichelli, Torino, 2011.

GRISOLIA M.C., *Il potere di organizzazione interna del Presidente del Consiglio dalla l. n. 400/1988 al d.l. 18 maggio 2006, n. 81*, Osservatorio sulle fonti, 2006.

GRISOLIA M.C., *La riforma della Presidenza del Consiglio. Alcune osservazioni sul potere di organizzazione interna*, in Osservatorio sulle fonti, n. 4/2000.

GUIGLIA G., *La legge n. 400 del 1988: profili generali*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2019.

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

LABRIOLA S., *Lineamenti costituzionali della Presidenza del Consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura del governo*, Padova, Cedam, 1979.

LETTA G., *La Presidenza come centro della decisione di governo*, in M. LUCIANI - V. LIPPOLIS – ItaliaDecide, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, 2018.

LIPPOLIS V. e LUCIANI M. - Italiadecide, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana*, in www.italiadecide.it, 2018.

LONGO E. e MALVICINI M., *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020.

LONGO E., *La disciplina dell'organizzazione del governo italiano nelle ultime tre legislature*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2009.

LOSANA M., *L'attività esecutiva del Governo tra principi costituzionali e scelte organizzative*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, n. 1/2019.

LUCIANI M., *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, testo della relazione tenuta al 62° Convegno di Studi amministrativi su *L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della Pubblica Amministrazione* - Varenna, 22, 23 e 24 settembre 2016.

LUCIANI M., *Il sistema delle fonti del diritto*, *Rivista AIC*, n. 2/2020.

LUPO N., *Il Governo italiano settant'anni dopo, La legge n. 400 del 1988 e la "stagione della governabilità"*, «Rivista AIC», n. 3/2018.

LUPO N., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988, Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018*, Roma, Università LUISS Guido Carli.

LUPO N., *Il PNRR come maxi-procedimento euro-nazionale*, in *federalismi.it*, n. 2/2022.

LUPO N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, *federalismi.it*, n. 1/2022.

MANCINO C. e SAVINI G., *Le strutture di coordinamento della presidenza del consiglio: il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (dagl) ed il dipartimento per il coordinamento amministrativo (di.c.a.)*, AmministrazioneinCammino.it, 2010.

MANGIAMELI S., *Lo stato di emergenza e le competenze regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2006.

MANZELLA A., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988, Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018*, Roma, Università LUISS Guido Carli.

MANZELLA A., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'art. 95 della Costituzione*, *Rivista AIC*, N. 1/2018.

MANZELLA A., *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022.

MARI A., *L'amministrazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12/2004.

MENEGUS G., *La riforma della governance del PNRR*, Osservatorio AIC, 2023.

MERLINI S., *Il Governo*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Trattato di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1984.

MERLINI S., *I partiti, il Parlamento e il governo nel cosiddetto "modello bipolare"*, Giappichelli, Torino, 2011.

MATTARELLA B.G., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri e la funzione di coordinamento*, in *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988: atti del Convegno di studi del 20 febbraio 2018*, Roma, Università LUISS Guido Carli.

MERUSI F., *I comitati interministeriali nella struttura di Governo*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977.

MOAVERO MILANESI E., *La dimensione europea della legge n. 400*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988 - Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018 Roma*, Università LUISS Guido Carli.

MOBILIO G., *I Comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, Osservatorio sulle fonti, n. 2/2017.

MOBILIO G., *La struttura del governo fra politica e tecnica: il caso della Cabina di regia PNRR*, *La Nuova Giuridica – Florence Law Review*, 2023.

MORTARA V., *Prime ipotesi per un assetto organizzativo degli uffici della presidenza del consiglio*, in SPAGNA MUSSO, *Costituzione e struttura del governo. Il problema della presidenza*.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976.

MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973.

OPENPOLIS, *Le anomalie dello stato di emergenza sull'immigrazione*, 24 aprile 2023, <https://www.openpolis.it/le-anomalie-dello-stato-di-emergenza-sullimmigrazione/>.

PALADIN L., *Il Presidente del Consiglio dei ministri nella forma di governo parlamentare*, in Riv. dir. cost., 1979.

PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1991.

PALADIN L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004.

PALENCA TABULAZZI R., *Le trasformazioni dell'organizzazione del Governo dal periodo statutario all'esperienza repubblicana*, *Historia et ius*, n. 5/2014.

PAJNO A – TORCHIA L., *Il Decentramento Amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/1998*, Maggioli Editore, 2000.

PAJNO A., *La Presidenza del Consiglio tra politica e amministrazione*, in Quaderni costituzionali, 1999.

PAJNO A., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri: dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. PAJNO – L. TORCHIA, *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi sulla Presidenza del Consiglio e dei ministeri*, Milano, Giuffrè, 2000.

PATRONI GRIFFI F., *La Trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in www.federalismi.it, 2013.

PEDETTA M., *Funzione di indirizzo e coordinamento esercitata in via amministrativa e sistema delle fonti*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2-4/1983.

PICCIONE D., *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Federalismi.it*, n. 3/2017.

PIGA F., *Ordinamento della Presidenza del Consiglio e rapporti organi ausiliari-Governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1981.

PITRUZZELLA G., *Costituzione e governo Il problema dell'efficienza del governo nella prospettiva della sua riforma*, Milano, Giuffrè, 1987.

PITRUZZELLA G., *L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio*, in *Il foro italiano*, parte V, 1989.

PREDIERI A., *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Firenze, 1951.

RIZZA G., *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, 1970.

RIZZONI G., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri, un ministero sui generis*, in L. D'ORTA-F. CARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1997.

ROMANELLI GRIMALDI L., *I ministri senza portafoglio nell'ordinamento giuridico italiano*, Cedam, Padova, 1984.

ROMANELLI GRIMALDI C., *La figura del Presidente del Consiglio nella recente legge 24 ottobre 1977, n. 801*, in AA.VV., *Segreto di Stato e servizi per le informazioni*, Roma, 1978, p. 127 ss.

ROSELLI O., *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 1999.

ROSSI E., *Cinquant'anni di servizio civile: dall'obiezione di coscienza a tirocinio formativo?*, *Rivista AIC*, vol. 2/2023.

ROTELLI E., *La Presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848 – 1948)*, Milano, Giuffrè, 1972.

RUBECHI M., *I decreti del Presidente*, Giappichelli, Torino, 2023.

RUFFINI F., *Il Governo nello Stato italiano*, Zanichelli, Bologna, 1912.

RUGGIERI A., *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1981.

SALVATORE L., *La governance del PNRR tra coordinamento e accentramento*, Working Paper SOG-LUISS, 2023.

SANDULLI A. M., *Il problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Dir. soc.*, 1980, ora in ID., *Scritti giuridici*, Vol. I, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1990.

SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984.

SCIULLO G., *L'evoluzione storico-normativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Padova, Cedam, 2019.

SEPE O., *La struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/1999.

SONNINO S., “*Torniamo allo Statuto*”, *Nuova Antologia*, 1° gennaio 1897.

SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2023.

SPAGNA MUSSO E., *Valutazioni di ordine generale*, in AA.VV., *Costituzione e struttura del governo. Il problema della Presidenza*, Padova, Cedam, 1979.

STADERINI F., *L'ordinamento della Presidenza del consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura del governo. Il problema della Presidenza*, Padova, Cedam, 1979.

TARLI BARBIERI G., *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018.

TEDOLDI L., *Il Presidente del Consiglio dei Ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Biblion, Milano, 2019.

TORCHIA L., *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 2009.

TRABUCCO D., *Il «virus» nel sistema delle fonti: Decreti-legge e DPCM al tempo del Covid-19 tra principio di legalità formale e principio di legalità sostanziale*, *Nomos*, n. 2/2020.

TRENTA G., “*L'incidenza della governance del PNRR nei rapporti... (Cabina di regia PNRR)*”, *La Nuova Giuridica – Florence Law Review*, 2023.

TROILO S., “*La struttura del Governo*”, *Osservatorio sulle fonti*, 2019.

TUCCI G., *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, Padova, Cedam, 1938.

TUCCI I., *Aspetti storici del problema della Presidenza del Consiglio*, in SPAGNA MUSSO E., *Costituzione e struttura del governo*, Padova, Cedam, 1979.

VIVIANI P., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri in alcuni Stati dell'Europa occidentale e in Italia*, 1970.

ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1928.