# CAMERA DEI DEPUTATI N. 7518-A

# RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

**(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)**

*presentata alla Presidenza il 2 febbraio 2001*

(Relatore: **CERULLI IRELLI**)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

**(AMATO)**

E DAL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

**(BASSANINI)**

DI CONCERTO CON IL MINISTRO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

**(MACCANICO)**

—

Norme in materia di disciplina dell'attività di Governo

*Presentato il 4 gennaio 2001*

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il disegno di legge licenziato dalla Commissione Affari Costituzionali è volto ad introdurre la figura dei vice ministri nell'organizzazione del Governo.

Debbo preliminarmente ricordare che fin dal 1853 (legge 23 marzo 1853, n. 1483 e Regio decreto 23 ottobre 1853, n. 1611), in epoca anteriore alla formazione dello Stato nazionale, il Governo era costituito da un collegio composto da un Presidente e da alcuni membri denominati ministri, ai quali veniva affidata la responsabilità della direzione di un settore dell'apparato dello Stato denominato dicastero o ministero. Prima di tale data l'apparato dello Stato si articolava anche in aziende deputate allo svolgimento di compiti di natura tecnico-operativa, e dotate di ampia autonomia. Tali strutture amministrative apparivano però al Cavour, presentatore della legge del 1853, contrastanti con il principio secondo cui il Ministro deve poter rispondere in Parlamento di ogni manifestazione dell'azione amministrativa dello Stato.

Tuttavia, nel periodo statutario, si affermò, nell'ambito della struttura di governo, sia la figura dei ministri senza portafoglio, titolari della direzione non di un apparato ma di un ufficio politico, e considerati membri a pieno titolo del Consiglio dei ministri, sia quella dei sottosegretari di Stato chiamati a coadiuvare il ministro e ad esercitarne alcune funzioni a titolo di delega o di supplenza (legge n. 5195/1888 e Regio decreto n. 5247/1888).

La Costituzione repubblicana non contempla espressamente né la figura del ministro senza portafoglio, né la figura del sottosegretario di Stato e prevede che il Governo della Repubblica sia formato dal Presidente del Consiglio e dai ministri « responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri ». La formulazione della norma costituzionale potrebbe indurre a ritenere che tutti i ministri siano responsabili di un dicastero.

In realtà, nell'esperienza dei governi della Repubblica, la figura del ministro senza portafoglio, come tradizionalmente intesa, è stata largamente utilizzata. La dottrina più autorevole, pur consapevole della formulazione piuttosto restrittiva della norma costituzionale, giustifica l'esistenza dei ministri senza portafoglio in base all'esigenza di allargare la base politica del ministero e alla necessità di ricorrere a competenze particolari per lo svolgimento di incarichi specifici. Tuttavia la medesima dottrina ritiene che, in virtù della rigidità della norma costituzionale, la figura del ministro senza portafoglio, pur ammissibile nell'ordinamento costituzionale, debba essere utilizzata con cautela, permanendo il principio costituzionale secondo cui la figura del ministro è di regola connessa alla titolarità di un dicastero.

La legge n. 400 del 1988, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha compiuto ai riguardo una scelta molto netta, disponendo, all'articolo 9, che i ministri senza portafoglio siano incardinati nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri e che a loro, perciò, possono essere delegate esclusivamente funzioni di pertinenza della Presidenza del Consiglio.

Nel corso dell'elaborazione del decreto legislativo n 300 del 1999, nel momento in cui il Governo si apprestava ad avviare l'opera di razionalizzazione della sua struttura organizzativa sulla base della delega contenuta nel capo II della legge n. 59 del 1997 riducendo il numero dei ministri, la Commissione bicamerale sull'attuazione della riforma amministrativa, con riferimento al problema dell'attribuzione di

specifiche responsabilità politiche a figure diverse dal ministro titolare di dicastero, inseriva nel parere uno specifico indirizzo teso a rendere possibile la scissione tra ministro e ministero. L'indirizzo, a cui non è stato dato seguito poiché si è ritenuto che esso esorbitasse i limiti della delega, nasceva dall'esigenza, particolarmente avvertita nel momento di costituzione di grandi strutture ministeriali responsabili di più politiche di settore, di affidare la responsabilità di specifiche politiche di settore, anche in relazione alla loro rappresentazione esterna, a soggetti politici che possono essere anche diversi dal ministro titolare del dicastero. Tale esigenza risulta comprovata dalla struttura di governo di altri Paesi europei ove sono previsti, accanto alla figura dei ministri titolari dei dicasteri, ministri deputati a politiche di settore, legati ai primi da un rapporto di delegazione (ministri delegati nel governo francese e *junior minister* nel governo inglese).

Successivamente, sono state presentate diverse proposte di modifica dell'articolo 95 della Costituzione, orientate a chiarire la lettera della norma costituzionale esplicitando la possibilità di nominare, accanto ai ministri titolari di dicasteri, ministri responsabili di politiche di settore.

Il disegno di legge in esame per ora si limita a modificare la struttura del Governo attraverso l'attribuzione ad un numero limitato di sottosegretari, denominati « vice ministri », mediante delega del ministro, approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente, di « poteri di indirizzo politico » in ordine a determinati settori dell'attività di Governo, cui corrispondano strutture organizzative specifiche. I vice ministri possono essere invitati a partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri, senza diritto di voto, per riferire su argomenti e questioni attinenti alla materia loro delegata.

Il testo licenziato dalla Commissione, a seguito dell'approvazione di una serie di proposte emendative, sopprime la formulazione « poteri di indirizzo politico » che avrebbe potuto rivelarsi incompatibile con la responsabilità sugli atti dei propri dicasteri attribuita ai ministri dall'articolo 95 della Costituzione. Il testo ribadisce che restano fermi i poteri di indirizzo politico e la responsabilità del Ministro ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione.

In secondo luogo, il testo licenziato dalla Commissione introduce la possibilità di affidare ai vice ministri anche la responsabilità di strutture ministeriali non ascrivibili al modello dei dipartimenti, ma a quello delle direzioni generali, stabilendo che ai vice ministri possono essere conferite le deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali, ovvero di più direzioni generali.

Quanto infine al numero dei vice ministri, il testo licenziato dalla Commissione allo stato conferma quello previsto dal disegno di legge governativo, ossia il numero massimo di dieci, che è inferiore al numero dei Ministri come previsto dal decreto legislativo n. 300 del 1999. La Commissione ritiene che sia opportuno mantenere un numero fisso di vice ministri per evitare la proliferazione della figura e reputa opportuno che tale numero non debba coincidere con quello dei ministeri, al fine di non dare luogo all'eventuale equivoco per cui a ciascun Ministro debba corrispondere un vice ministro. Quest'ultima figura, invece, dovrà essere utilizzata con riferimento a strutture ministeriali particolarmente complesse, ovunque esse risultino essere dislocate.

Raccomando pertanto la tempestiva approvazione del testo licenziato dalla Commissione onde consentirne l'esame da parte del Senato entro il termine della legislatura.

CERULLI IRELLI, *Relatore*.

TESTO
DEL DISEGNO DI LEGGE

—

ART. 1.

1. All'articolo 10, comma 3, della legge 23 agosto 1998, n. 400, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: « A non più di dieci sottosegretari possono essere attribuiti, con delega del ministro competente approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, poteri di indirizzo politico relativi all'intera area di materie omogenee attribuita ad una o più strutture dipartimentali ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. I sottosegretari così delegati assumono la denominazione di vice ministri ».

2. All'articolo 10, comma 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « I vice ministri di cui al comma 3 possono essere invitati dal Presidente del Consiglio dei ministri d'intesa con il ministro competente, a partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri, senza diritto di voto, per riferire su argomenti e questioni attinenti alla materia loro delegata ».

TESTO
DELLA COMMISSIONE

—

ART. 1.

1. All'articolo 10, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: **« Fermi restando la responsabilità politica e i poteri di indirizzo politico dei ministri ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione, a non più di dieci sottosegretari può essere attribuito il titolo di vice ministro, se ad essi sono conferite deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali. In tale caso la delega, conferita dal ministro competente, è approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri ».**

2. *Identico*.