



*Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per le riforme istituzionali*

## **Le strutture amministrative di supporto all'attività del Ministro per le riforme istituzionali**

Volendo ripercorrere gli itinerari organizzativi, che hanno caratterizzato le strutture amministrative poste a supporto dei ministri senza portafoglio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri delegati alle riforme istituzionali, emergerà come la stessa rilevanza politica attribuita di volta in volta dai singoli governi alla materia in questione si sia poi riverberata sulla complessità dei modelli funzionali attivati.

Ad esempio, nella fase in cui l'incarico per le questioni istituzionali era meramente aggiuntivo e del tutto secondario rispetto alla delega per gli affari regionali in capo ad uno stesso ministro senza portafoglio, non a caso si riscontra il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 febbraio 1990, n. 113, il quale istituì semplicemente il Dipartimento per gli affari regionali, senza alcun riferimento nemmeno alla denominazione alla materia istituzionale. Nella struttura del Dipartimento non sono rinvenibili specifici uffici finalizzati alle riforme istituzionali, per cui alla fine sarà possibile riscontrare solo un fugace e probabilmente casuale richiamo nell'articolo 4 riguardante il settore legislativo, che procede alla “predisposizione dei provvedimenti normativi del ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali”. Pertanto, in quest'ottica la materia delle riforme istituzionali viene limitata esclusivamente agli eventuali approfondimenti di competenza del settore legislativo, quale missione qualificata di supporto tecnico-normativo al ministro de quo.

Solo con l'autonomia raggiunta nel 1993, mediante l'istituzione nell'ambito del governo Ciampi di un ministro senza portafoglio esclusivamente per le riforme elettorali ed istituzionali, si ha l'istituzione, nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un apposito Ufficio per le riforme elettorali ed istituzionali, articolato in due servizi separati: per l'appunto, riforme elettorali e riforme istituzionali (v. il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 maggio 1993).

Ma il completamento dell'organizzazione amministrativa nella materia delle riforme istituzionali - qualora si consideri la distinzione tra uffici e dipartimenti, ai sensi dell'articolo 21 della legge 23 agosto 1988, n. 400 - si ha solo con il I governo presieduto da Silvio Berlusconi (1994), allorché con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 luglio 1994 (sulla Gazzetta Ufficiale n. 173 del 26 luglio 1994) è stato per la prima volta costituito un Dipartimento per le riforme istituzionali, suddiviso a sua volta

in tre uffici: ufficio affari generali e del personale, ufficio legislazione e studi, ufficio relazioni esterne.

In seguito il ministro per le riforme istituzionali pro tempore Francesco Enrico Speroni, con proprio decreto dell'8 novembre 1994 (registrato alla Corte dei conti in data 23 dicembre 1994), ha provveduto all'ulteriore ripartizione settoriale delle competenze attribuite ai predetti uffici: in particolare, nell'ambito dell'ufficio relazioni esterne, è stato collocato uno specifico settore per le relazioni con il pubblico, nella consapevolezza soprattutto della doverosità istituzionale di provvedere ad informare la cerchia degli interessati circa l'andamento ed i contenuti delle materie di competenza.

Tale struttura dipartimentale, dopo essere stata posta alle dipendenze del ministro per le riforme Giovanni Motzo (governo Dini: 1995-1996), finì in uno stato di sostanziale quiescenza all'indomani del governo Prodi (1996), nella cui composizione non era più presente l'ormai consueta figura del ministro per le riforme istituzionali. Pertanto, quando con la formazione del I governo presieduto dall'onorevole D'Alema tornò ad essere nominato un ministro per le riforme istituzionali (Giuliano Amato), ai fini delle relative strutture di supporto venne emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 456 del 19 novembre 1998 (sulla Gazzetta Ufficiale n. 303 del 30 dicembre 1998), contenente il regolamento recante l'istituzione del Dipartimento per le riforme istituzionali nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Rispetto all'atto organizzatorio del 1994, che aveva collocato le funzioni inerenti alle attività legislative nell'ambito di un Ufficio (di livello dirigenziale) denominato "legislazione e studi", è stato invece istituito un "settore legislativo" (art. 5) che operava alle dipendenze del ministro per le riforme in collegamento con l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa, istituito presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Quanto all'organizzazione, il Dipartimento (art. 7) è stato articolato in due uffici: l'ufficio per gli affari generali, amministrativi e contabili, e per il personale; l'ufficio relazioni esterne, cui poteva essere preposto l'addetto stampa del ministro. Le ulteriori ripartizioni interne dei predetti uffici non potevano superare complessivamente la consistenza di due servizi e venivano configurate come unità operative di base di livello dirigenziale.

Successivamente si sono avuti i mutamenti organizzativi seguiti al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante un nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, nonché il conseguente (ex art. 7 del citato decreto legislativo) decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 agosto 2000, concernente l'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ha fatto quindi seguito (ai sensi dell'art. 7, comma 3, del ricordato decreto legislativo) il decreto del ministro per le riforme istituzionali del 24 novembre 2000 (sulla Gazzetta Ufficiale n. 289 del 12 dicembre 2000), recante l'organizzazione interna del Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il quale si è

proceduto ad una nuova organizzazione del citato Dipartimento secondo un modello caratterizzato da una spiccata flessibilità operativa e da una evidente parsimonia strutturale. Infatti, è stato previsto un solo ufficio di livello dirigenziale generale, che cura gli affari generali, amministrativi e contabili, e del personale, nonché lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali ed elettorali. A sua volta l'ufficio è stato articolato in tre servizi, da affidare a dirigenti di seconda fascia: un servizio per gli affari generali, amministrativi e contabili, e del personale, per relazioni con il pubblico e per la comunicazione istituzionale; un servizio per lo studio ed il monitoraggio delle riforme istituzionali ed elettorali; infine, un servizio studi e statistiche delle riforme istituzionali e delle riforme elettorali.

Da ultimo, anche alla luce del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 agosto 2001, concernente una nuova e più ampia delega di funzioni al ministro senza portafoglio in materia di riforme istituzionali e devoluzione, l'onorevole Umberto Bossi ha proceduto, con decreto del 29 ottobre 2001 (sulla Gazzetta Ufficiale n. 273 del 23 novembre 2001), a definire una nuova organizzazione interna della struttura affidata alla sua responsabilità, che assume la nuova denominazione di "Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione".

In particolare, è stata mantenuta la descritta sobrietà organizzativa, consistente nell'individuazione di un unico ufficio di livello dirigenziale generale, che viene denominato "Ufficio per gli affari amministrativi, gli studi e le relazioni esterne" (cosiddetto Ufficio ASRE). Si è inoltre proceduto ad una riorganizzazione dei tre servizi dell'Ufficio ASRE, con una più puntuale e razionale ripartizione delle rispettive competenze: il servizio per gli affari generali e amministrativi; il servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali ed elettorali; il servizio per i rapporti istituzionali e le relazioni esterne.

Va ricordato che nel frattempo con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 luglio 2002 si è proceduto alla definizione di un nuovo ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tale decreto all'art. 2 (Strutture della Presidenza), c. 1, lett. a), num. 9), prevede in generale, quale struttura generale della Presidenza, il "Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione" (per tale specifica denominazione v. il comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla Gazzetta Ufficiale n. 246 del 19 ottobre 2002). Inoltre, l'articolo 23 è dedicato espressamente proprio al Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione, che "assicura al Presidente il supporto in materia di coordinamento finalizzato alla elaborazione delle riforme istituzionali, relative in particolare agli organi costituzionali o di rilievo costituzionale, alla rappresentanza italiana nel Parlamento europeo, al sistema delle autonomie, allo studio e confronto sulle questioni istituzionali ed elettorali, alla verifica della coerenza delle iniziative normative con gli indirizzi del Parlamento e con quelli di riforma del programma di Governo" (comma 1). Inoltre, il Dipartimento si articola, in base al DPCM del 2002, in non più di tre servizi (comma 2). Successivamente, il DPCM 7 aprile 2006 ha previsto la soppressione di un servizio, in conseguenza della rideterminazione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale

della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In aggiunta occorre sottolineare anche che - accanto alle descritte struttura dipartimentale di tipo tradizionale - a supporto dell'attività del ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione vanno segnalati gli uffici di diretta collaborazione, disciplinati dal decreto dello stesso ministro del 12 ottobre 2001, secondo un modello classico che prevede l'ufficio di gabinetto, il settore legislativo, la segreteria particolare del ministro e l'ufficio stampa, nonché la segreteria particolare del sottosegretario.

In senso lato può farsi riferimento anche all'attivazione nell'ambito del Dipartimento in questione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di commissioni di studio al servizio di un ministro per le riforme. Può ricordarsi innanzitutto il Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 luglio 1994 - ai sensi dell'articolo 29 della legge 23 agosto 1998, n. 400, in base al quale il Presidente del Consiglio dei Ministri può costituire comitati di consulenza, di ricerca e di studio su specifiche questioni - presieduto dall'allora ministro Francesco Enrico Speroni e composto da 15 esperti. L'attività di tale Comitato ha condotto all'elaborazione di un progetto di revisione della Costituzione composto da 50 articoli, con l'aggiunta di due predisposizioni alternative sull'organo di vertice dell'esecutivo (modello di tipo semi presidenziale "alla francese"; elezione diretta del Primo Ministro). In particolare, il progetto conteneva una riforma radicale del titolo V della parte II della Costituzione, al fine di sviluppare il massimo grado di decentramento a favore di Comuni, Province e Regioni.

Successivamente, nel 1995 - stante l'imminenza del rinnovo dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario - venne attivato, sempre nell'ambito del ricordato Dipartimento, con Dpcm del 1° febbraio 1995, un Comitato di studio sulla riforma della legislazione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario, presieduto dal ministro pro tempore Giovanni Motzo e composto da sei esperti. Nella XIV legislatura, con Dpcm dell'11 febbraio 2002, su proposta del ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, è stato istituito un Comitato di studio in materia costituzionale presso il Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, composto da 6 esperti, con il compito particolare di approfondire e di elaborare proposte riguardanti le immunità parlamentari ed il ruolo della seconda Camera. Con decreto del 29 aprile 2002 del ministro delle riforme istituzionali e la devoluzione, di concerto con il ministro per la funzione pubblica ed il ministro dell'economia e delle finanze, il citato Comitato di studio in materia costituzionale è stato considerato organismo indispensabile, ai sensi dell'articolo 18 della legge 28 dicembre 2001, n. 448. Da ultimo, con Dpcm del 3 dicembre 2002, è stato attribuito al Comitato il compito aggiuntivo di redigere un progetto riguardante l'elezione dell'organo di vertice dell'esecutivo e i relativi poteri. Successivamente nella XV legislatura, il ministro Chiti ha istituito con DM del 4 ottobre 2006 un Comitato di studio con il compito di approfondire e di elaborare proposte concernenti l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. In particolare, il Comitato ha svolto il compito di definire linee guida per l'introduzione e lo sviluppo del federalismo fiscale, nonché di redigere un testo normativo che recepiva tali principi. La Commissione ha svolto i propri lavori fino al 30

giugno 2007. Successivamente, la questione è stata avocata e gestita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'attività del ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali si è incentrata nell'affiancamento alle iniziative del MEF stesso. L'esito del lavoro svolto dal MEF è confluito nello schema di disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale. Tale schema è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 3 agosto 2007, con il concerto anche del ministro per le riforme istituzionali ed i rapporti per il parlamento ed è stato presentato al Parlamento il 29 settembre 2007 (C.3100). E' stata inoltre istituita dal ministro Chiti, una Commissione di studio, con il compito di approfondire e di elaborare proposte concernenti la revisione ed il miglioramento della vigente legislazione elettorale. La Commissione ha svolto i propri lavori fino al 30 giugno 2007. In particolare alla medesima è stato affidato il compito di suggerire le modifiche atte a superare inconvenienti ed incongruenze della legislazione predetta ed ipotesi di lavoro per l'introduzione di un nuovo ed omogeneo ordinamento elettorale, redigendo, se del caso, bozze di testi normativi da sottoporre all'attenzione dei competenti organi di direzione politica. Da ultimo, con Dm del 30 novembre 2006, il ministro per i rapporti con il parlamento e le riforme istituzionali ha istituito una Commissione di studio, formata da esperti di varie discipline, con il compito di approfondire le questioni connesse alla riforma del complessivo sistema delle autorità indipendenti. Al termine dei lavori la Commissione di studio ha redatto una relazione conclusiva contenente un'ampia disamina delle questioni più discusse in tema di Autorità indipendenti, approfondendo i diversi nodi problematici ancora aperti, con l'obiettivo di dare armonia e organicità al disegno complessivo di completamento del quadro normativo sulle Autorità indipendenti e di arricchire il dibattito parlamentare allora in corso in Parlamento sulla materia. La Commissione ha ultimato i lavori con la redazione della citata relazione conclusiva in data 20 luglio 2007.