



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

Curiosità storiche: la figura del Ministro per le riforme istituzionali

Appare sin troppo evidente che l'esperienza politico-parlamentare dell'ultimo quindicennio ha esaltato appieno l'impegno del potere esecutivo nella materia delle riforme istituzionali, come si evince sia dalle stesse dichiarazioni programmatiche dei vari governi succedutisi, sia, sotto il profilo strutturale, dalla pressoché costante presenza di un ministro senza portafoglio delegato per le riforme nelle diverse compagini di governo.

A ben guardare, volendone individuare un elegante "avo" agli albori del periodo repubblicano, si potrà ricordare il Ministero per la Costituente, al quale - secondo le previsioni del decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435 - fu affidato il compito "di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l'assetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale".

Come noto, nell'ambito del governo guidato da Ferruccio Parri, fu nominato ministro per la Costituente Pietro Nenni, mentre le funzioni di capo di gabinetto furono svolte da Massimo Severo Giannini. Presso il ministero fu istituita la famosa Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, presieduta da Ugo Forti, mentre a cura degli uffici dello stesso ministero fu pubblicato un artigianale Bollettino, preziosissimo strumento cartaceo - ma all'epoca non c'era Internet - di informazione costituzionale sulla futura attività della Assemblea Costituente.

Volendo poi ricercare una sorta di "embrione" dell'interesse del governo quanto meno per le problematiche che potremmo in senso lato definire "del cambiamento", già nel VI esecutivo presieduto da Alcide De Gasperi (1950) viene conferito al ministro Petrilli l'incarico speciale di predisporre provvedimenti diretti a preparare ed attivare la riforma dell'amministrazione pubblica. Un incarico del genere fu poi sostanzialmente assegnato nei successivi esecutivi.

Ma il "progenitore" più diretto dell'odierna figura del ministro per le riforme istituzionali può individuarsi nel ministro senza portafoglio per la riforma dell'organizzazione burocratica (ora "per la funzione pubblica"), al quale, non a caso, sono stati talvolta attribuiti ulteriori compiti, estremamente significativi per quanto di nostro interesse: ad esempio, nel I governo presieduto da Antonio Segni (1955), al ministro Gonnella viene conferito anche "l'incarico del coordinamento della attuazione delle norme

costituzionali”; mentre, nel 1960, nell'ambito del Governo Tambroni, viene affidato al ministro Bo “l'incarico della organizzazione amministrativa e degli affari costituzionali”.

addirittura si potrebbe ritenere, quindi, che l'attuale ministro per le riforme istituzionali sia nato proprio da una “costola” del ministro per la funzione pubblica, qualora si consideri che per la prima volta, con decreto del 24 agosto 1982, *expressis verbis* sono state aggiunte, rispetto alle consuete funzioni del ministro per la funzione pubblica, nuove attribuzioni in materia di “attività di supporto, quale struttura governativa di collegamento, nelle materie concernenti le riforme istituzionali”.

Finalmente, all'interno del governo presieduto da Ciriaco De Mita (1988), per la prima volta viene formalmente ed ufficialmente nominato un ministro (Maccanico) per gli affari regionali e per i “problemi istituzionali”. Come ha fatto notare Giovanni Motzo, trattandosi della prima volta, è ben comprensibile la “doppia cautela” nel prevedere la nuova materia delegata ad un ministro senza portafoglio. Infatti, si nota in primo luogo una manifesta prudenza terminologica, nel momento in cui si fa semplicemente riferimento ai “problemi istituzionali”, e non ad espressioni più incisive, quali “questioni” o “riforme” istituzionali, come del resto poi avverrà successivamente. Inoltre, l'attività di mediazione, di contrattazione e di impulso per i problemi istituzionali viene evidentemente, nella sostanza, considerata a latere, oppure, se si preferisce, secondaria ed aggiuntiva rispetto a funzioni attribuite allo stesso ministro senza portafoglio, e quindi considerate implicitamente prevalenti, in materia di affari regionali.

Si ebbe poi nel VII governo presieduto da Giulio Andreotti (12 aprile 1991) un vero e proprio “salto di qualità” con la nomina di un ministro (Martinazzoli) delegato “per le riforme istituzionali e gli affari regionali”, dove innanzitutto si può notare che si è fatto riferimento non più a meri “problemi” ma a vere e proprie “riforme” istituzionali e che - con una piccola rivoluzione copernicana - in ogni caso la delega riguardante le riforme ha preceduto anche cronologicamente quella per gli affari regionali (affidata infatti in un secondo tempo, in data 31 maggio 1991), da considerarsi quindi (questa volta) aggiuntiva e non più prevalente. Non stupirà, quindi, che in questo contesto di valorizzazione della figura e delle funzioni del ministro per le riforme istituzionali sia stato nominato anche un sottosegretario per coadiuvarlo nella persona dell'onorevole Francesco d'Onofrio.

Una successiva novità ulteriore si profila all'interno del governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi nel 1993, con l'estensione delle funzioni delegate all'onorevole Leopoldo Elia, che, quindi, assume la denominazione di ministro “per le riforme elettorali ed istituzionali”, proprio al fine di rimarcare la speciale rilevanza attribuita alla modifica della legislazione elettorale all'indomani dell'esito del referendum elettorale del 18 aprile 1993. Oltre all'estensione materiale delle competenze, che investono esplicitamente anche la legislazione elettorale, per la prima volta ad un ministro senza portafoglio è affidata esclusivamente la delega per la trattazione della materia delle riforme istituzionali. La figura del ministro per le riforme assume, quindi, una configurazione del tutto autonoma, senza più alcuna contaminazione con altre funzioni tradizionalmente

svolte da ministri senza portafoglio, come nei casi della funzione pubblica e degli affari regionali.

Il governo presieduto dall'onorevole Berlusconi (2001) si è caratterizzato per un'ennesima novità concernente questa figura di ministro senza portafoglio, che ha, infatti, assunto la denominazione di “ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione”, laddove evidentemente quest'ultima specificazione - a differenza di quanto avvenuto in tutti i precedenti incarichi - è finalizzata a sottolineare una precisa scelta di campo effettuata dal governo in materia di riforme, vale a dire l'intenzione di attribuire maggiori competenze alle autonomie regionali e locali. Pertanto, al consueto profilo attinente il metodo delle riforme si è aggiunta la direzione contenutistica, oppure, se si preferisce, la “scelta di campo” concernente la devoluzione. Non a caso proprio la particolare rilevanza attribuita nel programma di governo alle tematiche dell'innovazione istituzionale e costituzionale ha fatto sì che, dopo dieci anni, il ministro per le riforme sia stato coadiuvato dai sottosegretari di Stato presso la Presidenza del Consiglio, onorevoli Aldo Brancher, Gianpaolo Gobbo e Antonio (Nuccio) Carrara.

Nella XV legislatura il governo presieduto dal prof. Romano Prodi (dal 17 maggio 2006) si è caratterizzato anch'esso per un'ulteriore novità concernente questa figura di ministro senza portafoglio: a decorrere dal 18 maggio 2006, infatti, l'onorevole Vannino Chiti è stato delegato ad esercitare la doppia funzione di ministro senza portafoglio per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali. Al ministro Chiti è stata, infatti, conferita la delega ad esercitare funzioni di coordinamento, di indirizzo e di promozione di iniziative, anche normative, anche relativamente alle riforme istituzionali. Anche in questo caso il ministro Chiti, per quanto attiene alle riforme istituzionali, è stato coadiuvato da un sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio con delega per le riforme istituzionali (Paolo Naccarato).

Nella XVI legislatura fa parte del governo presieduto dall'onorevole Berlusconi (dall'8 maggio 2008) il ministro per le riforme per il federalismo Umberto Bossi, delegato (dal 13 giugno 2008) ad esercitare le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di vigilanza, di verifica e di promozione di iniziative, anche normative, nonché ogni altra funzione attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri relativamente alle riforme istituzionali ed elettorali, allo sviluppo in senso federale dell'ordinamento ed alla valorizzazione delle autonomie territoriali. Tali funzioni sono state esercitate anche per il tramite del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Aldo Brancher.

MINISTRI SENZA PORTAFOGLIO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

X Legislatura (1987-1992)

Antonio Maccanico (ministro per gli affari regionali e per i problemi istituzionali) - Governo De Mita (dal 13 aprile 1988 al 22 luglio 1989); Antonio Maccanico (ministro per gli affari regionali e per i problemi istituzionali) - VI Governo Andreotti (dal 22

luglio 1989 al 12 aprile 1991); Fermo Mino Martinazzoli (ministro per le riforme istituzionali e per gli affari regionali) - VII Governo Andreotti (dal 12 aprile 1991 al 12 giugno 1992) - coadiuvato dal sottosegretario di Stato Francesco D'Onofrio.

XI Legislatura (1992-1994)

Leopoldo Elia (ministro per le riforme elettorali ed istituzionali) - Governo Ciampi (dal 28 aprile 1993 al 10 maggio 1994).

XII Legislatura (1994)

Francesco Enrico Speroni (ministro per le riforme istituzionali) - Governo Berlusconi (dal 10 maggio 1994 al 17 gennaio 1995); Giovanni Motzo (ministro per le riforme istituzionali) - Governo Dini (dal 17 gennaio 1995 al 17 maggio 1996).

XIII Legislatura (1996-2001)

Giuliano Amato (dal 21 ottobre 1998 fino al 13 maggio 1999, ministro per le riforme istituzionali), Massimo D'Alema (dal 13 maggio 1999 al 21 giugno 1999, Presidente del Consiglio, ad interim) e Antonio Maccanico (dal 21 giugno 1999 al 22 dicembre 1999 ministro delle riforme istituzionali) - I Governo D'Alema (21.10.1998 - 22.12.1999); Antonio Maccanico (ministro delle riforme istituzionali) - II Governo D'Alema (dal 22 dicembre 1999 al 25 aprile 2000); Antonio Maccanico (ministro delle riforme istituzionali) - II Governo Amato (dal 25 aprile 2000 all'11 giugno 2001).

XIV Legislatura (2001 - 2006)

Umberto Bossi (ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione dal 10 giugno 2001 al 19 luglio 2004) e Roberto Calderoli (ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione dal 20 luglio 2004 al 17 maggio 2006) - Governi Berlusconi II e III (dall'11 giugno 2001 al 17 maggio 2006) - coadiuvati dai sottosegretari di Stato Aldo Brancher e Gian Paolo Gobbo.

XV Legislatura (2006 - 2008)

Vannino Chiti (ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali) - Governo Prodi II (dal 17 maggio 2006 al 7 maggio 2008) coadiuvato dai sottosegretari di stato: Giampaolo D'Andrea (con delega ai rapporti con il parlamento) e Paolo Naccarato (con delega alle riforme istituzionali).

XVI legislatura (2008 - 2011)

Umberto Bossi (ministro per le riforme per il federalismo) - Governo Berlusconi IV (dall'8 maggio 2008 al 16 novembre 2011) - coadiuvato dal sottosegretario di Stato Aldo Brancher sino al 18 giugno 2010.

XVII legislatura (2011)

Filippo Patroni Griffi (ministro per la funzione pubblica, dal 29 novembre 2011, con delega alla semplificazione normativa e amministrativa e alle riforme istituzionali) - Governo Monti (dal 16 novembre 2011).