

Il prossimo governo avrà dodici ministeri? E quante donne?

di Elisabetta Catelani *

(27 gennaio 2008)

Vorrei segnalare un aspetto che forse a qualcuno può essere sfuggito, che, tuttavia, potrà incidere in modo significativo sugli indirizzi e sulle scelte del prossimo governo, ossia il fatto che nell'ultima legge finanziaria, appena approvata, si prevede che a partire dal governo successivo a quello in carica, i ministeri dovranno essere dodici, dai diciotto attuali.

Non solo. Si dice anche che il numero totale dei componenti del governo a qualsiasi titolo, ivi compresi ministri senza portafoglio, vice ministri e sottosegretari, non può essere superiore a sessanta.

Infine, si precisa che la composizione del governo deve essere coerente con il principio stabilito dal secondo periodo del primo comma dell'articolo 51 della Costituzione.

Si tratta quindi di tre aspetti (numero dei ministeri, composizione del governo e rispetto delle pari opportunità) che il prossimo Presidente del consiglio incaricato si troverà a dover affrontare e che non sarà facile risolvere con un decreto-legge come è avvenuto all'inizio delle due precedenti legislature.

Per quanto riguarda la riduzione a dodici ministeri, il comma 376 della legge n. 244 del 2007, prevede una riviviscenza del contenuto del d. lgs. n. 300 del 1999 nella sua stesura originaria e l'abrogazione di conseguenza (prevista nel successivo comma 377) di tutte le disposizioni non compatibili con tale riduzione. Si tratta, in realtà, di un'opera di non facile realizzazione, per tre motivi principali: perché nel corso di questi anni, numerose sono state le sovrapposizioni normative che si sono succedute e quindi tornare ad un passato, mai attuato, significa anche non avere gli strumenti normativi secondari, l'organizzazione delle amministrazioni (dei dipartimenti, delle direzioni, degli uffici) idonea a realizzare tale riforma.

Occorre poi rilevare che già quando fu approvato il d. lgs. n. 300 del 1999 si mise in evidenza la complessità di realizzare tale riduzione dei ministeri (che già allora erano diciotto), mettendo insieme competenze molto diverse fra loro, come ad esempio racchiudere nell'unico ministero c.d. del *welfare* il tema del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

Il terzo motivo di perplessità deriva dalla necessità di adattamento della prima formulazione del d. lgs. n. 300 del 1999 con alcune norme successivamente emanate e che vengono fatte salve dalla finanziaria 2008. Si tratta di un lungo elenco di articoli della ultima legge di conversione del decreto sullo "spacchettamento" dei ministeri (legge n. 233 del 2006), che non vive autonomamente, ma che è collegato alle modifiche nel frattempo intervenute e che quindi impongono un'interpretazione della nuova distribuzione delle competenze in modo armonico. Un esempio a tale riguardo è rappresentato dal nuovo ministero dello sviluppo economico (prima denominato ministero delle attività produttive) che rimane inalterato con riguardo alla sua attribuzione di competenze e all'organizzazione, competenze in parte provenienti dal ministero dell'economia (dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione), in parte già modificate con la legge n. 317 del 2001 (ampliamento dei ministeri da 12 a 14 nella precedente legislatura) e con il d. lgs. n. 34 del 2004 che ha disciplinato *ex novo* le funzioni e la struttura organizzativa del Ministero delle attività produttive. E dal prossimo governo quali competenze avrà? Quelle della prima stesura del d. lgs. n. 300/99 o quelle riformulate dal d. lgs. n. 34/04? Se si deve seguire un'interpretazione letterale il ministero dello sviluppo economico dovrà

sommare le prime competenze attribuite nel 1999 con tutte le politiche di sviluppo e di coesione. In realtà tale soluzione non pare così certa, anche perché talune competenze potrebbero essere sottratte. Si tenga conto, infatti, che il comma 12 della legge n.233 del 2006, che rimane in vigore, rinvia, a sua volta, ai commi 13, 19 e 19-bis che fanno rispettivamente riferimento: al Ministero del commercio internazionale che non esisterebbe più; a tutta una serie di competenze che vengono affidate alla Presidenza del consiglio; ed infine ad una sottrazione, sempre al ministero delle attività produttive, di competenze in materia di turismo che verrebbero affidate alla Presidenza del Consiglio. Insomma, un intreccio di norme con soluzioni interpretative che non paiono così chiare.

In definitiva, se vi è un auspicio generalizzato ad arrivare ad un numero più contenuto di ministeri, rispetto ai diciotto attuali, non pare semplice poter giungere in modo improvviso ad una tale contrazione con i vari vincoli imposti. E d'altra parte occorre tener conto che questa forte instabilità del numero dei ministeri che ormai perdura da circa dieci anni non contribuisce certo a garantire una stabilità ed efficienza dell'amministrazione, che, in un modo o nell'altro, può incidere sulla stabilità di governo nel suo complesso.

Il secondo aspetto rilevante disciplinato nel comma 376 della legge finanziaria 2008 attiene al numero massimo di componenti del governo a qualsiasi titolo, che non può essere superiore a sessanta.

Si tenga conto che l'ultimo governo Prodi era formato da 103 membri (più precisamente vi erano 26 ministri, 10 vice-ministri e 66 sottosegretari, oltre al Presidente del consiglio), ossia una composizione superiore a tutti i governi che si ricordano nella storia repubblicana.

Essere arrivati al culmine, ha indotto giustamente il legislatore a porre per la prima volta in una norma di legge il numero massimo di componenti del governo, che, fino ad ora, era lasciato alla discrezionalità del Presidente del consiglio e del Consiglio dei ministri. È auspicabile che tale moratoria numerica non venga disattesa, pur essendo contenuta in una disposizione legislativa, che in un qualunque momento può essere superata da una fonte di pari grado successiva. Pertanto, qualora si giunga, come non è da escludere, ad un ennesimo decreto legge che definisca il numero dei ministeri e le loro funzioni, non dovrebbe intervenire su questo aspetto, che pare costituire un limite essenziale ed invalicabile.

Infine una grande novità, rispetto alla situazione preesistente, è rappresentata dal richiamo alla necessità di "coerenza" della composizione del governo "con il principio stabilito dal secondo periodo del primo comma dell'articolo 51 della Costituzione", ossia con il principio delle pari opportunità.

Da un lato ciò costituisce una importante innovazione, perché introduce per la prima volta con una norma di legge un vincolo di genere per la composizione del governo, dall'altro tuttavia, la formulazione utilizzata è abbastanza sibillina, tale da poter dare spazio alle più varie interpretazioni ed adattamenti alle esigenze contingenti. La "coerenza" con l'art. 51 Cost. imporrebbe infatti il pieno rispetto delle pari opportunità, ossia richiederebbe la nomina di un governo "alla Zapatero", formato per metà da donne. Tale inciso potrebbe essere tuttavia interpretato in modo "elastico", nel senso che la presenza femminile potrebbe essere considerata come "eventuale" e non "necessaria", oppure potrebbe essere concentrata nei ruoli "minori" di sottosegretario o viceministro (nell'ultimo governo le sei donne nominate come ministro non erano per lo più titolari di un dicastero). Altro motivo di perplessità potrebbe essere costituito dall'individuazione del numero minimo di donne che consenta di giudicare come rispettata tale norma. Ci si potrebbe cioè domandare se la nomina di una sola donna potrebbe essere considerata adeguata al vincolo derivante da tale principio, come a livello elettorale è stata ritenuta legittima dalla

Corte costituzionale la legge della Valle d'Aosta che, al fine di garantire il rispetto del principio di pari opportunità, si limitava a prevedere la presenza nelle liste elettorali di "candidati di entrambi i sessi".

Affinché il tema delle pari opportunità non rimanga, come al solito, un problema da risolvere piuttosto che un aspetto eventualmente da incrementare, per raggiungere i livelli degli altri stati europei, mi pare che questa sia un'occasione buona per dimostrare che la normativa sulle pari opportunità non sia un insieme di auspici, ma uno strumento effettivo di tutela dei diritti di genere.

Un ultimo aspetto, infine, mi vorrei augurare, qualora non si intenda rispettare il vincolo numerico previsto dal comma 376 della legge finanziaria, che il Presidente della Repubblica proceda alla nomina dei membri del governo con decreti successivi. In altre parole, mi pare che sia da escludere la procedura seguita nel maggio 2006 per il governo Prodi, ossia l'emanazione di un unico decreto con la nomina di tutti i ministri, di cui quattordici con portafoglio e undici senza portafoglio. Non si può configurare una delega di competenze della Presidenza del consiglio (ministro senza portafoglio), là dove si vuole in realtà attribuire con decreto-legge successivo la direzione di un nuovo dicastero.

E ancora, cerchiamo di garantire stabilità nell'amministrazione. Se, comunque, si intende aumentare il numero dei ministeri, non sia fatto solo per esigenze politiche di coalizione, con un decreto-legge formulato in modo veloce e confuso, ma le Amministrazioni siano definite una volta per tutte, tenendo conto delle esigenze di efficienza.

In altre parole, si parla tanto della necessità di una riforma costituzionale che garantisca la stabilità di governo, che permetta al Presidente del consiglio di esercitare realmente la sua funzione di indirizzo e di controllo, ma connessa a tale stabilità governativa vi è anche la necessità di garantire una stabilità dell'amministrazione, una continuità nell'organizzazione degli uffici, delle direzioni e dei dipartimenti. Per garantire la vigenza di quei principi costituzionali di efficienza e di stabilità dell'amministrazione è necessario che si consenta una certa continuità sia della presenza delle persone fisiche che ricoprono gli incarichi, sia delle competenze, delle funzioni ad essi attribuite. L'operatività dell'amministrazione è garantita inevitabilmente anche da una stabilità nell'organizzazione.

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Pisa