

Il fallimento istituzionale della figura dei Vice Ministri

di Roberto Alesse *
(10 settembre 2003)

Tra le leggi non necessarie che il Parlamento italiano ha approvato nella fase finale della XIII legislatura si annovera, senza alcun dubbio, quella che ha introdotto nel nostro ordinamento istituzionale la nuova figura dei vice ministri, o, se si preferisce, quella dei sottosegretari di Stato ai quali, fino ad un massimo di dieci unità, può essere attribuito il titolo di vice ministro, "se ad essi sono conferite deleghe relative ad aree o progetti di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali. In tal caso la delega, conferita dal Ministro competente, è approvata dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri". Così stabilisce l'articolo unico della legge 26 marzo 2001, n. 81 (*Norme in materia di disciplina dell'attività di Governo*), che, apportando modifiche aggiuntive all'art. 10 della legge 23 agosto 1988, n. 400, ha previsto anche la possibilità di una loro partecipazione alle sedute del Consiglio dei Ministri, "senza diritto di voto, per riferire su argomenti e questioni attinenti alla materia loro delegata".

Questa, dunque, per gli appassionati studiosi dell'organizzazione dello Stato, l'ultima innovazione legislativa che attiene all'istituzione non obbligatoria di altri "organi di governo" (come si evince dall'art. 92 Cost.) e che, sebbene affondi le sue radici nei reiterati tentativi di modificare, su iniziativa dei governi della passata legislatura, l'art. 95 della Costituzione, al fine di prevedere, sul modello di alcune realtà costituzionali dell'Unione europea, ministri sia di primo livello - cui attribuire poteri di coordinamento, nonché di direzione politica ed amministrativa, dei ministeri veri e propri - , sia di secondo livello (i cosiddetti ministri *juniores*) - cui conferire le stesse attribuzioni ma solo per le specifiche "strutture ministeriali" di preposizione - , si pone in netto contrasto con le esigenze di razionalizzazione sottese al processo di riforma dell'intero sistema amministrativo che richiedono, al contrario, uno sforzo costante in direzione di una serrata lotta alla proliferazione di organi e strutture da cui da sempre il nostro Paese è affetto.

Nata, infatti, per soddisfare velleità di ordine politico, la legge n. 81 del 2001, di conseguenza, non sembra neanche essere complementare, dal punto di vista amministrativo, alla riforma che ha disposto, con il decreto legislativo 31 luglio 1999, n. 300 (*Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*), l'accorpamento di alcuni ministeri. Ne è prova il fatto che ogni ministro della Repubblica, sulla base della normativa *de qua* che non impone alcun tipo di divieto al riguardo, può conferire deleghe ad un sottosegretario, "relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali", pur senza l'attribuzione del titolo di "vice ministro" e, quindi, senza che si debbano necessariamente attivare le complesse procedure di nomina previste dalla legge che culminano nel conferimento, da parte dell'organo collegiale, di una delega rafforzata rispetto a quella attribuita ai semplici sottosegretari.

E' evidente, pertanto, che la mera facoltà, in capo all'esecutivo, di elevare al rango di vice ministro un numero limitato di sottosegretari di Stato è la dimostrazione lapalissiana che manca un nesso necessario tra l'eventuale ampiezza delle funzioni delegate dal ministro ad un sottosegretario e la relativa nomina a vice ministro. Da qui, a mio avviso, la manifesta infondatezza della tesi, sostenuta durante i lavori preparatori della legge e rilanciata dalla dottrina pubblicistica, secondo cui l'esigenza di nominare i vice ministri è intimamente connessa agli aspetti innovativi della riorganizzazione dell'amministrazione centrale che, come è noto, è imperniata sulla "dipartimentalizzazione", vale a dire sulla scelta di introdurre il dipartimento come unità di primo livello nella maggior parte dei ministeri.

Ma l'incongruità della nuova normativa sui vice ministri si misura soprattutto alla luce dell'assenza di una organica disciplina di settore (si pensi, solo per fare due esempi tra loro collegati, alle ipotesi, non previste dal legislatore a livello procedurale, di revoca della delega funzionale all'attribuzione del titolo di vice ministro, nonché, più in generale, di revoca di un vice ministro), con la conseguenza che la configurazione giuridica dei vice ministri è nella sostanza assimilabile a quella dei sottosegretari *sic et simpliciter*, dal momento che i vice ministri sono necessariamente privi di poteri direttivi, non potendosi, infatti, derogare, neanche per loro, al principio desumibile dall'art. 95 della Costituzione, in base al quale la responsabilità politica ed i poteri di indirizzo politico dei singoli ministri sono intangibili.

Sul piano, infine, della concreta applicazione della legge n. 81 del 2001, è interessante osservare come, a quasi tre anni dalla sua entrata in vigore, i rapporti politico-amministrativi tra i ministri e i vice ministri all'interno delle strutture ministeriali in cui è assicurata la presenza di quest'ultimi siano patologicamente concorrenziali, giacché i primi rivendicano in modo incessante il diritto-dovere di preservare la qualità di vertice politico attribuitagli dalla Costituzione,

mentre i secondi, consapevoli di essere inutilmente portatori di una più forte valenza politica rispetto a quella dei sottosegretari (le cui attribuzioni rimangono oggi stabilite nell'art. 10, comma 4, della legge n. 400 del 1988, come novellato anch'esso dalla stessa legge n. 81/2001), soffrono, ma non in silenzio, per l'oggettiva marginalità delle funzioni loro assegnate dal legislatore.

Ad acuire i contrasti tra le due figure istituzionali apicali ha contribuito poi l'entrata in vigore della legge 6 luglio 2002, n. 137 (*Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici*), che ha istituito, nell'ambito del contingente di personale riservato agli uffici di diretta collaborazione dei vice ministri, alcune particolari figure professionali che destano perplessità di non poco conto.

L'art. 3, comma 2, della legge n. 137 del 2002 prevede, infatti, che, oltre ad "un capo della segreteria, un segretario particolare, un responsabile della segreteria tecnica, un addetto stampa nonché, ove necessario in ragione delle peculiari funzioni delegate, un responsabile per gli affari internazionali", il vice ministro possa nominare, sia pure d'intesa con il ministro da cui gerarchicamente dipendono, le seguenti altre due figure di diretta collaborazione: 1) il "responsabile del coordinamento delle attività di supporto degli uffici di diretta collaborazione inerenti le funzioni delegate al vice ministro"; 2) il "responsabile del coordinamento legislativo nelle materie inerenti le funzioni delegate al vice ministro". Ed è in relazione alla introduzione di tali figure che chi scrive, per le sue specifiche competenze professionali, è stato spettatore, in sede di redazione tecnica dei regolamenti di organizzazione degli uffici di supporto ai vice ministri, dell'ostruzionismo posto in essere da alcuni capi degli uffici legislativi che, su mandato dei loro ministri costretti per ragioni politiche alla coabitazione con i vice ministri, hanno avversato il varo delle norme di attuazione della legge n. 137 del 2002, forti anche del parere del Consiglio di Stato, reso nell'Adunanza del 10 febbraio 2003, che, pur ignorando in buona fede il fondamento legislativo dell'intera questione, ha tuttavia messo in guardia (l'occasione è stata offerta dallo schema di d.P.R. concernente l'istituzione degli uffici di diretta collaborazione dei vice ministri delle infrastrutture e dei trasporti) dalla possibilità di istituire, per la diretta collaborazione con ciascuno dei vice ministri, figure con compiti di "coordinamento generale" o di "coordinamento legislativo" (e, quindi, con funzioni tipiche del gabinetto e dell'ufficio legislativo, strutture, queste, facenti capo direttamente al ministro) per le materie delegate ai vice ministri stessi.

In questo quadro, infatti, tale ultima legge introduce un ulteriore elemento di destabilizzazione all'interno dei delicati equilibri tra le diverse strutture di supporto delle autorità politiche, dal momento che gli uffici di diretta collaborazione dei vice ministri non sono più collocati in posizione di mera "ausiliarità" rispetto all'"opera personale" del ministro, ma si pongono, invece, come apparati organizzativi dotati di una illegittima autonomia funzionale.

Tutto ciò, unitamente a quanto già esposto, costituisce motivo sufficiente per auspicare un immediato risveglio dal sonno della ragione.

* dirigente generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, consigliere giuridico del Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, collaboratore presso la Cattedra di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza" di Roma - e-mail: r.alesse@governo.it