

Il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi di Roberto Palenca Tabulazzi

SOMMARIO: 1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri nel dibattito in Assemblea costituente e nelle ricostruzioni teoriche elaborate dalla dottrina. 2. La valorizzazione del ruolo del Presidente del Consiglio nella fase degasperiana 3. La lunga stagione del parlamentarismo consensuale. 3.1. La riflessione politica e scientifica sulla necessità di dare attuazione all'art. 95 Cost., 3° comma, Cost. 3.2 L'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana fino al 1988. 3.3 L'attuazione dell'art. 95 Cost.: la legge 23 agosto 1988, n. 400 4. Il "difficile cammino" verso la democrazia maggioritaria. 4.1 Il ruolo del Presidente del Consiglio nell'incompiuta transizione istituzionale italiana. 4.2. L'Ordinamento della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri: i dd.lggs. n. 300 e 303 del 1999. 5. La figura del Presidente del Consiglio nell'attuale "crisi" politico-istituzionale.

1. Il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nel dibattito in Assemblea costituente e nelle ricostruzioni teoriche elaborate dalla dottrina

Il dato di partenza per poter analizzare la figura del Presidente del Consiglio dei Ministri nel periodo repubblicano è rappresentato sicuramente dal dibattito che si tenne in sede di Assemblea costituente intorno all'art. 95 della Costituzione. A condizionare in modo determinante le scelte dei Padri costituenti fu soprattutto la necessità di adottare un modello nettamente alternativo rispetto alla precedente esperienza fascista, che aveva visto l'avvento del «Regime del Capo del Governo»¹.

Prima ancora che in Assemblea costituente, la Sottocommissione "*Problemi Costituzionali*"² – pur riconoscendo che «in tutti gli Stati a forma parlamentare (...) il Capo del Governo è qualcosa di

¹Così, C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1936 e, oggi, ristampa con prefazione di E. Cheli, Milano, 2000, 221. Va aggiunto, peraltro, che il quadro politico andava strutturandosi secondo un modello multipartitico, e questo, naturalmente, spingeva più verso un modello parlamentare che verso un regime presidenziale. Di regola, infatti, i regimi presidenziali si sposano con sistemi politici bipartitici, mentre la forma di governo parlamentare si adatta meglio a sistemi multipartitici, H. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2001.

² Il 21 novembre 1945, il Ministro per la costituente Pietro Nenni istituì la "*Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato*" (c.d. "Commissione Forti" dal nome del suo Presidente) affidandogli il compito di predisporre tutti gli elementi necessari per lo studio della nuova Costituzione (D.Lgt. 31 luglio 1945, n. 435, artt. 3 e 4; D.m. 21 novembre 1945, n. 243). La relazione al decreto precisava che la Commissione avrebbe agito sia come commissione di studi che come commissione di inchiesta suddivisa nelle seguenti Sottocommissioni: 1) "Problemi costituzionali"; 2) "Organizzazione dello Stato"; 3) "Autonomie locali"; 4) "Enti pubblici non territoriali". In seguito, a partire dal mese di febbraio 1946, ne venne creata una quinta in materia di "Organizzazione sanitaria". La Commissione terminò i suoi lavori il 30 giugno 1946. In dottrina, sui lavori della "Commissione Forti", si rinvia a M.S. GIANNINI, *Il Ministero per la Costituente e gli studi preparatori della Costituzione*, in *I precedenti storici della Costituzione (Studi e lavori preparatori)*, Milano, 1958; G. RIZZO, *I lavori preparatori della Costituente*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vol. I, *La Costituente e la democrazia italiana*, Firenze, 1969, 757 ss; AA.

più che un *primus inter pares*» – evidenziò «che non convenisse stabilire legislativamente tale preminenza»³.

In un simile clima politico-istituzionale, caratterizzato da una forte sfiducia nei confronti del potere esecutivo⁴, l'art. 20 del progetto di Costituzione – così come formulato dal Comitato dei relatori della seconda Sottocommissione (I Sezione)⁵, che in sintonia con la cultura giuridica prevalente in quel tempo⁶ valorizzava il ruolo del Presidente del Consiglio – era destinato a non affermarsi⁷.

In seno alla Sottocommissione, la suddetta proposta fu oggetto di una vivace discussione che vide contrapporsi due opposti indirizzi: il primo, sostenuto dagli onorevoli Lusso, Tosato e Mortati, sottolineava la necessità di riconoscere al Presidente del Consiglio un rilievo costituzionale autonomo o comunque preminente rispetto agli altri Ministri, in modo da assicurare stabilità al Governo⁸; il secondo, che aveva negli Onorevoli Terracini e La Rocca i suoi principali esponenti, era invece favorevole ad una soluzione collegiale⁹. A mediare tra questi due orientamenti fu la successiva proposta dell'On. Perassi che, da un lato, sostituiva l'espressione «è responsabile» contenuta nell'originale formulazione dell'art. 20 con il termine «dirige» e, dall'altro lato, integrava l'art. 19 del progetto specificando che «il Primo Ministro e i Ministri sono collegialmente responsabili della politica generale del Governo e ciascuno di essi degli atti di sua competenza»¹⁰.

VV., *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato» (1945-1946)*, a cura di G. D'Alessio, Bologna, 1970.

³ MINISTERO PER LA COSTITUENTE-COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea costituente*, Vol. I, Roma, 1946, 233.

⁴ Sul punto, F. CUOCOLO, *Il Governo nell'esperienza repubblicana*, in *Studi in onore di L. Elia*, Tomo I, Milano, 1999, 371.

⁵ Eletta l'Assemblea costituente l'organizzazione del potere esecutivo formò oggetto della competenza della seconda Sottocommissione (I Sezione) della Commissione per la Costituzione.

⁶ In merito P. CIARLO, *Art. 95*, in *Commentario della Costituzione*, diretto da G. Branca - A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1994, 347, evidenzia come «in Italia, (...) sotto l'influenza della dottrina tedesca, la grande maggioranza della cultura giuridica fosse orientata a privilegiare il Governo e, in particolare, il Presidente del Consiglio cui si voleva venisse attribuita la responsabilità dell'indirizzo politico e della politica generale del Governo».

⁷ L'art. 20 del progetto presentato dal Comitato dei relatori stabiliva che «il Primo Ministro è responsabile della politica generale del Governo. Mantiene l'unità d'indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministri, coordina individualmente, e in Consiglio dei Ministri, le attività dei Ministri, presiede il Consiglio dei Ministri».

⁸ Secondo l'On. Lusso, l'esigenza di attribuire al Capo del Governo «l'autorità necessaria per convogliare tutti gli sforzi nella giusta direzione e tutte le correnti in un'azione univoca» è legata all'impossibilità di escludere in futuro «la necessità di Governi di coalizione». Anche Mortati, convenendo con le opinioni di Lusso, evidenziava il rischio di avere «non un Governo ma il caos, il discredito degli organi statali e la dissoluzione dello Stato stesso», qualora si fosse lasciata ad ogni Ministro la possibilità di attuare «una propria particolare politica», COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, II SOTTOCOMMISSIONE (I SEZIONE), seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Camera dei deputati-Segretariato generale, Vol. VII, Roma, 1971, 1775 ss.

⁹ Secondo l'On. Terracini, che contestava aspramente la linea monarchica dell'area democristiana, l'eccessivo rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio dei Ministri avrebbe finito per autorizzare quest'ultimo «a fare la politica di un partito della coalizione, anziché quella della coalizione nel suo complesso». In maniera critica si espresse anche l'On. La Rocca secondo il quale si rischiava di dare «eccessivi poteri ad uomini che avrebbero potuto non meritarlo», COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, II SOTTOCOMMISSIONE (I SEZIONE), seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Camera dei deputati-Segretariato generale, Vol. VIII, Roma, 1971, 1777.

¹⁰ In merito, P. CIARLO, *Art. 95*, cit., 350, sottolinea che la «proposta Perassi» si poneva «solo formalmente» in una posizione intermedia tra la linea democristiana e quella delle sinistre: in pratica, infatti, «spostava l'equilibrio della discussione a vantaggio del principio di collegialità».

La discussione sulla posizione da attribuire al Presidente del Consiglio, e quindi sulla formulazione da seguire, si riaprì nuovamente in Assemblea costituente durante la discussione del progetto di Costituzione¹¹. In Aula furono respinti sia l'emendamento del partito comunista diretto a rimuovere la figura del Primo Ministro, di cui era primo firmatario l'On. La Rocca, sia quello presentato dal partito socialista, che eliminava la responsabilità del Primo Ministro per la direzione della politica generale. Fu invece accolto l'emendamento Costa che sostituiva l'espressione «*Primo Ministro*» con quella di «*Presidente del Consiglio*». L'ampio dibattito non portò tuttavia all'affermazione né del principio monocratico, né del principio collegiale: si mantenne, infatti, «una situazione di incertezza» per la presenza di principi difficilmente conciliabili tra loro¹².

Nel periodo successivo alla fase costituente, l'ambiguità del dettato costituzionale ha condotto la dottrina a sostenere differenti tesi sul modello di governo accolto in Costituzione. Si distinguono, in particolare, tre fondamentali ricostruzioni: una prima linea interpretativa che ha esaltato il principio monocratico sostenendo la supremazia del Presidente del Consiglio; b) un secondo orientamento, che in aperta contrapposizione al periodo fascista, ha invece sostenuto la prevalenza del principio collegiale; c) un terzo indirizzo, infine, che non ha aderito né alla linea monocratica né a quella collegiale, attestandosi su una posizione mediana¹³.

Secondo il primo orientamento, il Presidente del Consiglio verrebbe a costituire il vero interprete dell'indirizzo governativo essendo responsabile della politica generale del Governo. Si sostiene, in particolare, che tale responsabilità non avrebbe alcun senso «se non fosse accompagnata da un complesso di poteri per l'effettivo esercizio della direzione a lui affidata». Pur riconoscendo che «l'indirizzo generale politico e amministrativo cui il gabinetto si deve uniformare non può essere espressione del Presidente del Consiglio», ma del Consiglio dei Ministri, si evidenzia che «le linee generali di tale indirizzo precedono in certo modo la stessa compagine del gabinetto, come risulta dal fatto che la designazione del Presidente da parte del Capo dello Stato, prima della scelta dei Ministri, è fatta in considerazione degli orientamenti di cui lo stesso è ritenuto esponente»¹⁴.

Il secondo orientamento ha invece posto l'accento sul principio collegiale qualificando il Presidente del Consiglio come *primus inter pares*. Secondo questa tesi, essendo il Consiglio dei

¹¹ L'art. 89 del progetto, prima di giungere all'esame dell'Assemblea, venne modificato dal comitato di redazione. Il testo definitivo stabiliva che «il Primo Ministro dirige la politica generale del Governo *mane è anche responsabile*». Tale formula, salvo alcune variazioni formali e la sostituzione della locuzione "Primo Ministro" con quella di "Presidente del Consiglio dei Ministri", sarà in pratica identica all'attuale art. 95 Cost.

¹² Sul punto, L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIX, Milano, 1976, 691 ss., sosteneva che la normativa costituzionale dedicata al governo avesse messo l'uno accanto all'altro tre principi: quello monocratico, quello collegiale e quello della competenza ministeriale. Anche S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di Governo*, in *Quad. Cost.*, 1982, 17, rileva che «tali principi sono tra loro contraddittori perché corrispondenti a situazioni storiche e a forme di Governo estremamente diversificate». In questo senso anche P. A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXV, Milano 1986, 140. Secondo E. CHELI – V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in AA. VV., *Istituzioni Governo*, a cura di S. Ristuccia, Milano, 1977, 45 ss., i Padri costituenti avevano ben presenti sia il modello del Presidente *primus inter pares*, sia quello fascista del Regime del Capo del Governo ma vollero consapevolmente «imboccare una terza via» dove la centralità del modello collegiale non risultasse compromessa dal riconoscimento pieno (che pure si poneva) dei poteri d'indirizzo presidenziali».

¹³ G. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in AA. VV., *Costituzione e struttura del Governo, Il problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ricerca del C.N.R. diretta da E. Spagna Musso, Vol. I, Padova, 1979, 203 ss.

¹⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Tomo I, 1969, 523 ss. Un'interpretazione favorevole alla prevalenza del principio monocratico è anche quella di A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze, 1951, 80 ss.

Ministri «la sede naturale di elaborazione e di svolgimento della politica generale del governo»¹⁵ né il Presidente del Consiglio, né tantomeno i singoli Ministri, si troverebbero in una posizione tale da poter imporre un proprio programma politico¹⁶. In mancanza di effettivi poteri sanzionatori, il Presidente del Consiglio potrebbe contrastare le iniziative politiche assunte dal Consiglio dei Ministri soltanto al «prezzo delle sue dimissioni». Ne consegue che «la parte essenziale del suo sforzo deve dunque tendere a far prevalere il principio collegiale»¹⁷.

Il terzo orientamento, che sembra essere il più convincente, anche alla luce dei lavori dell'Assemblea costituente, esclude sia la prevalenza del principio monocratico sia di quello collegiale ravvisando «una compresenza» nella norma costituzionale di entrambi i principi: se da un lato non sembra possibile affermare la netta prevalenza del Presidente del Consiglio, dal momento che a quest'ultimo spettano autonomamente solo poteri di coordinamento, direzione e promozione, e non di determinazione; dall'altro lato, l'attribuzione al Presidente del Consiglio della responsabilità della politica generale del Governo non sembra far prevalere neanche la tesi opposta¹⁸. Dall'art. 95 si desume, infatti, che «la *direzione* e il *coordinamento* unitario dell'indirizzo governativo» spettano al Presidente del Consiglio, mentre «la *determinazione* dell'indirizzo stesso» è senz'altro attribuita alla competenza collegiale del Consiglio dei Ministri¹⁹.

Secondo questo indirizzo, l'art. 95 Cost. – contemperando al suo interno monocraticismo e collegialità – sarebbe dunque una norma «elastica» in grado cioè di adattarsi al mutare della situazione politica²⁰. Le stesse nozioni di coordinamento e direzione sembrano propendere per questa tesi. La forma di coordinamento accolta dall'art. 95 Cost. è infatti quella di tipo «circolare» essendo il Presidente del Consiglio e i Ministri contemporaneamente «coordinati e coordinanti». Ne consegue che sono «vincolati» dal coordinamento non solo i Ministri, ma anche il soggetto a cui spetta il potere di coordinamento, ovvero il Presidente del Consiglio. Anche nella predisposizione del programma di governo il ruolo del Presidente del Consiglio si limita ad essere di *promozione*²¹. Per quanto riguarda la funzione di direzione, trattandosi di organi tra loro non ordinati gerarchicamente, essa «si esaurisce nell'esercizio di una influenza volta a condizionare il merito politico di un atto o di un comportamento»²². La funzione di direzione, pertanto, si riduce o si amplia in base alle relazioni che si instaurano tra i vari partiti della maggioranza.

In conclusione, la normativa costituzionale dedicata al Presidente del Consiglio, lascia aperta la strada a diverse soluzioni, in funzioni degli equilibri che di volta in volta si realizzano tra le diverse forze politiche. Ferma restando il necessario rapporto di fiducia fra Parlamento ed Esecutivo, la concreta configurazione della forma di governo italiana sembra legata ad altri fattori strettamente connessi al concreto funzionamento del sistema politico²³, sia per l'ambiguità dell'art. 95 Cost., sia per la scelta di rinviare ad una legge successiva l'Ordinamento della Presidenza del Consiglio.

¹⁵A. RUGGIERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981, 25 ss.; in questo senso anche P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1989, Vol. XV, 9 ss.

¹⁶P.A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 140.

¹⁷L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 706 ss.

¹⁸P. CIARLO, *Art. 95*, cit., 376.

¹⁹E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, 149.

²⁰G. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 207.

²¹P. CIARLO, *Art. 95*, cit., 378.

²²E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 152.

²³Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIX, Milano, 1970, 634. Di parere opposto M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali, Vol. III, Milano, 2010, p. 538 ss., specialmente p. 552, secondo il quale il concetto di forma di governo andrebbe invece depurato da tutti quegli elementi di natura non giuridica.

2. La valorizzazione del ruolo del Presidente del Consiglio nel periodo degasperiano

Negli anni successivi all'elezione del primo Parlamento repubblicano (18 aprile 1948) la forma di governo «a fattispecie aperta»²⁴ delineata dai Padri costituenti si è caratterizzata soprattutto per la valorizzazione dell'Esecutivo e, al suo interno, del Presidente del Consiglio.

La particolarità di questa esperienza è legata a molteplici fattori destinati peraltro a non ripetersi nelle legislature successive.

Tra questi va sottolineata, innanzitutto, la personalità assolutamente carismatica di De Gasperi, in grado di controllare, almeno fino al suo V Governo (il primo della Legislatura)²⁵, non solo le diverse istanze avanzate dalle correnti in seno al suo partito (la D.C.), ma anche quelle provenienti dagli alleati di Governo. Nel rapporto tra istituzioni e partito, De Gasperi si ispirò soprattutto al modello inglese, ovvero ad un sistema che «aveva al proprio vertice l'Esecutivo e alla base il partito»²⁶.

In secondo luogo occorre ricordare la netta contrapposizione ideologica tra due schieramenti politici: da un lato, le sinistre riunite nel Fronte Democratico Popolare e, dall'altro lato, i partiti di centro-destra guidati dalla Democrazia Cristiana. Lo scontro politico, tutto incentrato sul "c.d. pericolo rosso", piuttosto che sui singoli programmi, determinò, come noto, una netta vittoria della D.C. che riuscì a conquistare la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento²⁷.

Nonostante ciò, De Gasperi preferì riproporre la c.d. formula del quadripartito – già sperimentata nel "periodo transitorio"²⁸ – con la presenza nel Governo anche dei tre partiti laici (P.S.L.I., P.R.I. e P.L.I.). Il leader democristiano era infatti consapevole che non sarebbe stato possibile governare senza l'appoggio di tali partiti, non solo per l'influenza che questi avevano nella vita economica italiana, ma anche per contrastare le forti ingerenze clericali.

In questa prima fase, l'Esecutivo si dedicò soprattutto ai problemi economici mettendo in atto una serie di riforme dirette principalmente alla ricostruzione materiale del Paese²⁹. Tale processo non fu tuttavia accompagnato, per ragioni strettamente politiche, da quello altrettanto fondamentale volto ad attuare il nuovo ordinamento costituzionale. Si preferì infatti "congelare" tutte quelle parti della Costituzione che potevano ridurre od ostacolare l'azione dell'Esecutivo (in particolare le Regioni, la Corte costituzionale e il Referendum abrogativo)³⁰. Durante la I Legislatura, la figura

²⁴ Così, L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIX, Milano, 1970, 640.

²⁵ De Gasperi guidò complessivamente otto governi dal 10 dicembre 1945 fino al 28 luglio 1953. Sul V Governo De Gasperi si v. P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna, 1996, 61 ss.

²⁶ G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nella prima legislatura: un premierato ante litteram?*, in AA.VV., *Lo Stato costituzionale, Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. Caretti e M. C. Grisolia, Bologna, 2010, 444.

²⁷ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, 2007, 450. I risultati elettorali premiarono nettamente la D.C. che ottenne 305 Deputati e 131 Senatori. Il maggiore partito di opposizione (Fronte Popolare Nazionale) riuscì a conquistare soltanto 183 Deputati e 72 Senatori.

²⁸ Con l'espressione "periodo transitorio" si intende riferirsi a quella particolare fase storica compresa tra la caduta di Mussolini (25 luglio 1943) e l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (1 gennaio 1948).

²⁹ Sul punto si rinvia a S. VASSALLO, *Il centrismo*, in *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Roma-Bari, 1995, 191 ss.

³⁰ Così L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 88 ss. Sul punto si veda anche R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006, 19, il quale mette in luce come, «per un paradosso della storia, se nell'Assemblea costituente il P.C.I. aveva osteggiato i meccanismi istituzionali diretti a disarticolare le masse e a limitare la sovranità parlamentare (in primis Regioni e Corte costituzionale dei quali era stata promotrice la Democrazia Cristiana), dopo il 1948 la stabilizzazione della *conventio ad excludendum* vide la D.C. – o parti di essa – tiepida in ordine alla valorizzazione della prescettività a governare, mentre P.C.I. e P.S.I. si impegnarono nella lotta per l'espansione di tale prescettività».

del Presidente del Consiglio si avvicinò molto a quella del *Premier* britannico³¹, non solo per l'unione personale tra *leadership* e *premiership*, circostanza che peraltro non si sarebbe più ripetuta fino agli anni novanta, ma anche in relazione alla nomina del Presidente del Consiglio, al punto che lo stesso De Gasperi venne considerato indirettamente investito alla guida del governo dalla volontà popolare³².

Ciò detto, occorre tener presente che il quinquennio degasperiano non si caratterizzò mai per la piena affermazione di un modello di "democrazia maggioritaria". Innanzitutto, non si affermò il principio fondamentale del c.d. "sistema *Westminster*", ovvero il «reciproco riconoscimento» tra maggioranza ed opposizione della «legittimità a governare»³³. I risultati elettorali del 18 aprile 1948, determinarono non solo l'avvio della c.d. "*conventio ad excludendum*"³⁴ ovvero di quella lunga stagione politica caratterizzata dall'esclusione dei partiti di sinistradall'area di governo, ma anche del mancato riconoscimento da parte di quest'ultimi, del diritto della D.C. e dei suoi alleati della legittimità di governare. In secondo luogo, soprattutto a partire dal Governo De Gasperi VI (27 gennaio 1950 – 16 luglio 1951), gli stessi margini di manovra del Presidente cominciarono ad essere messi in discussione. Di fronte alle continue richieste degli alleati di maggiore visibilità politica, il *leader* democristiano fu infatti costretto ad allargare progressivamente la compagine governativa, sacrificando il peso del suo partito all'interno del governo.

Complessivamente, nel corso della I Legislatura repubblicana, il "feudalesimo ministeriale", che aveva fortemente caratterizzato in negativo la precedente esperienza statutaria, fu solo in parte arginato da De Gasperi. Esemplici, in tal senso, sono i molteplici «interventi polemici del Presidente del Consiglio nei confronti dei Ministri in relazione ad esternazioni o a confidenze giornalistiche e illazioni», nonché i continui «richiami (...) al principio di collegialità di coordinamento nella determinazione delle politiche intersettoriali»³⁵.

I vari rimpasti di governo che si susseguirono in questo periodo se da un lato evidenziano l'abilità di De Gasperi nel mantenere la guida del Governo manovrando i rimpasti stessi, dall'altro lato costituiscono un indice emblematico delle difficoltà dello statista trentino di garantire stabilità ai governi da lui presieduti.

Lo stesso disegno di legge governativo volto a dare attuazione all'art. 95, 3° comma, Cost. – presentato sul finire della I Legislatura e mai giunto all'approvazione definitiva – dimostra implicitamente come De Gasperi fosse consapevole dell'importanza di fornire una «base normativa» ai poteri e al ruolo del Presidente del Consiglio³⁶. Continuare a rinunciare all'attuazione

³¹ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 657.

³² Come noto, la discrezionalità del Capo dello Stato nella nomina del Presidente del Consiglio «è inversamente proporzionale al grado di coesione della maggioranza parlamentare», G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, 1970, 24. Se il Capo dello Stato si trova infatti di fronte una coalizione già formata che presenta al suo interno un *Leader* ampiamente riconosciuto (come avvenne di fatto nel corso della I Legislatura) è evidente che non potrà che affidare l'incarico a quest'ultimo. Viceversa, nell'ipotesi in cui tale designazione è assente o quantomeno problematica, il Presidente dovrà scegliere l'incaricato nell'ambito di una "cerchia di nomi" proposti dai partiti della coalizione. Il margine di scelta del Presidente tende invece ad ampliarsi al massimo in presenza di forti crisi politiche. In questo caso, tuttavia, la discrezionalità presidenziale si configura più che altro in un «potere di influenza sui processi formativi della coalizione». La scelta dell'incaricato, infatti, avviene in ogni caso nella prospettiva di una personalità in grado di riscuotere il consenso della maggioranza parlamentare, G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, cit., 90 ss.

³³ G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nella prima legislatura: un premierato ante litteram?*, cit., 442.

³⁴ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 657.

³⁵ G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nella prima legislatura: un premierato ante litteram?*, cit., 446.

³⁶ Sul punto, G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nella prima legislatura: un premierato ante litteram?*, cit., 446 ss., il quale sottolinea inoltre come la mancata attuazione dell'art. 95 Cost. sia legata, da un lato, «al clima di tensione

dell'art. 95 Cost. significava, nella sostanza, mantenere "in vita" «il vetusto decreto n. 466 de 1901, sulle competenze del Consiglio dei Ministri» che – come noto – esaltava il principio di collegialità³⁷.

Nella stessa direzione del rafforzamento dell'Esecutivo si muoveva anche la riforma elettorale nota come "legge truffa"³⁸. Tale provvedimento, che segna l'epilogo del periodo degasperiano, aveva come obiettivo principale la stabilizzazione del Governo mediante la modifica del sistema elettorale della Camere e l'introduzione di un premio di maggioranza alla coalizione che avesse ottenuto il 50 per cento più uno dei voti validi³⁹. Sul finire delle Legislature ci si rendeva infatti conto che soltanto attraverso un'ampia maggioranza parlamentare sarebbe stato possibile garantire «un Premier con un maggiore ascendente sul Governo, un Esecutivo non subalterno ai gruppi parlamentari e un rapporto più equilibrato tra rappresentanti parlamentari e partiti»⁴⁰. Tale provvedimento fu aspramente criticato dall'opposizione soprattutto con riferimento all'entità del premio di maggioranza che garantiva alla coalizione che avesse raggiunto il 50 per cento più uno dei voti validi, il 65 per cento dei seggi elettorali⁴¹.

All'indomani delle elezioni del 1953 il suddetto premio non scattò per poco più di cinquantamila voti. Le conseguenze di quella sconfitta furono durissime. Il mancato raggiungimento da parte della D.C. del suddetto *quorum* provocò non solo «la crisi della formula del 18 Aprile», ma soprattutto «l'eclissi politica di De Gasperi che a quella scelta si era legato»⁴².

3. La lunga stagione del parlamentarismo consensuale

Con l'inizio della II Legislatura il clima politico italiano subì un rapido mutamento. I risultati elettorali del 1953 misero innanzitutto in luce l'impossibilità di riproporre la politica di coalizione degasperiana. La D.C. non aveva più la maggioranza assoluta, di conseguenza, l'alleanza con i partiti laici, voluta da De Gasperi per esigenze politiche, risultava ora fondamentale per assicurare al Governo la fiducia parlamentare.

Si aprì così un periodo di forte instabilità politica e governativa: da un lato, gli alleati storici della D.C. potevano finalmente rivendicare un ruolo determinante nella coalizione; dall'altro lato, il

tra maggioranza e opposizione» e dall'altro lato, all'ostilità dei partiti laici alleati alla D.C., «poco propensi ad assecondare sul piano normativo la crescita della *Leadership* degasperiana».

³⁷L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 82. Il rafforzamento del principio di collegialità determinò un chiaro indebolimento della posizione del Presidente del Consiglio, con la conseguenza, sottolineata dalla dottrina dell'epoca, dell'impossibilità per il Presidente di proporre al Capo dello Stato la revoca o la sostituzione dei Ministri in contrasto con la sua azione politica. In questo senso, E. TOSATO, *Revoca dei Ministri*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1948, 133 ss.; A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 152 ss.

³⁸ Si tratta della legge 24 febbraio 1951, n. 84. Per un approfondimento della riforma elettorale del 1953 si v. P. CRAVERI, *De Gasperi e la legge elettorale del 1953*, in *Quad. Fior.*, 1990, 164 ss.

³⁹ Sul punto, P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, cit., 85 ss., il quale evidenzia come nelle intenzioni di De Gasperi la nuova legge elettorale serviva, da un lato, «per resistere alle pressioni della destra radicale» e, dall'altro lato, «per contenere sia le pretese degli alleati (...) che il ruolo dell'opposizione, specie di sinistra, in un quadro di democrazia protetta che ipotizzava anche limitazioni alle libertà sindacali e di stampa».

⁴⁰ Così, G. QUAGLIARELLO, *Cinquanta anni dopo. La riforma elettorale del 1953*, in AA. VV., *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti – S. Vassallo, Bologna, 2004, 72 ss.

⁴¹L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 112.

⁴²P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, cit., 95.

partito di maggioranza relativa non sembrava più in grado di esprimere al suo interno un *leader* capace di contenere i continui contrasti tra le diverse correnti del partito.

In questa cornice, a risentirne maggiormente fu il ruolo del Presidente del Consiglio costretto a svolgere una continua mediazione tra le diverse componenti della maggioranza. La mancanza di una solida base parlamentare, necessaria per garantire la governabilità, determinò una situazione di «crisi semipermanente» che impediva al Presidente del Consiglio non solo di imporre una propria linea politica, ma addirittura di affrontare «la discussione delle questioni più scottanti», nella consapevolezza che ciò avrebbe potuto «segnare la sua sorte»⁴³.

Il graduale logoramento della maggioranza centrista costituì la “chiave di volta” per una apertura della D.C. verso la componente più moderata della sinistra: il P.S.I. Questo processo di avvicinamento tra socialisti e democristiani, avviatosi sul finire della III Legislatura con l’astensione del P.S.I. al Governo Fanfani III, si completò soltanto nella IV Legislatura con l’ingresso del partito socialista nel Governo Moro I (1963)⁴⁴.

Sul piano istituzionale, l’avvento del centro-sinistra comportò conseguenze profonde nei rapporti tra Parlamento e Governo. L’Esecutivo perse progressivamente il suo ruolo di indirizzo politico sia per l’incapacità di realizzare programmi unitari e stabili, sia per l’eccessiva debolezza della figura del Presidente del Consiglio, che non riusciva ad esercitare alcun potere di coordinamento e direzione nei confronti dei singoli Ministri⁴⁵.

Quest’ultimi, infatti, invece di essere nominati sulla base di una proposta formulata del Presidente del Consiglio (art. 92 Cost.), risultavano essere espressione delle indicazioni vincolanti dei partiti della coalizione e delle diverse correnti dei partiti⁴⁶.

Parallelamente all’instabilità dei governi, acquistò sempre più importanza il Parlamento. Il rapporto tra maggioranza e opposizione divenne infatti meno rigido consentendo la partecipazione attiva delle minoranze alle decisioni politiche.

La collocazione del Parlamento al centro della vita istituzionale del paese fu favorita, da un lato, dall’estrema fragilità dei governi e, dall’altro lato, dall’ampio ricorso alle Commissioni deliberanti. La maggioranza, infatti, per evitare che la discussione di determinati disegni di legge si svolgesse direttamente in Assemblea (e non correre quindi il rischio di un loro eventuale insabbiamento) preferiva concludere accordi con l’opposizione direttamente in Commissione⁴⁷.

A partire dagli anni settanta, si registrò un ulteriore avanzamento del Parlamento rispetto al Governo grazie ad una modifica dei regolamenti parlamentari realizzata nel 1971, che garantiva «un maggiore coinvolgimento delle opposizioni nell’elaborazione e dell’approvazione di larga parte

⁴³L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, cit., 125.

⁴⁴ Sul periodo del centro-sinistra in Italia si veda G. MAMMARELLA, *Il centro-sinistra*, in *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Roma-Bari, 1995, 197 ss.

⁴⁵ Sul punto P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, 1975, 40 ss., il quale osserva come il Presidente del Consiglio risultava essere il “depositario” degli accordi sottoscritti tra i vari partiti di maggioranza.

⁴⁶S. MERLINI, *Il Governo costituzionale*, in AA. VV., *Storia dello Stato italiano dall’unità ad oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, 1995, cit., 65, il quale evidenzia come «i Ministri di partito, organizzati dentro al governo in delegazioni provviste di un *capo delegazione*» erano «responsabili non nei confronti del Presidente e del Parlamento, ma solo di fronte al Partito o alla corrente di appartenenza».

⁴⁷ Il decentramento legislativo in commissione, se da una parte consentì il superamento delle tensioni e l’omogeneizzazione delle forze politiche, dall’altra presentò lo svantaggio di promuovere principalmente leggi settoriali (le c.d. leggine) a tutela di interessi particolari e corporativi. Sul punto si rinvia, fra gli altri, a L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, cit., 126, e P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, Bologna, 1986, 17.

della legislazione»⁴⁸. In questo nuovo clima politico venne peraltro completata l'attuazione di alcuni importanti istituti previsti dalla Costituzione fino ad allora rinviati, quali il Referendum abrogativo, lo Statuto dei lavoratori e l'Ordinamento regionale⁴⁹.

Con le elezioni del 1976 si entrò in una situazione di vero e proprio consociativismo. A seguito del risultato elettorale, si formò infatti un governo monocoloro che non aveva una maggioranza, ma si basava sulle astensioni delle opposizioni. In tal modo si superava in parte la stessa "*conventio ad excludendum*" nei confronti del partito comunista. Quest'ultimo, pur non avendo rappresentanti nel governo, risultava infatti determinante per le sorti dell'Esecutivo⁵⁰.

La "centralità del Parlamento" raggiunse la sua massima espansione nel 1978 con il IV Governo Andreotti, che ottenne la fiducia dalla maggior parte delle forze politiche presenti in Parlamento (i voti contrari furono soltanto trenta). In questo contesto politico-istituzionale, il Parlamento non si limitava più ad approvare le leggi, a dare la fiducia al Governo e a portare avanti un'attività di controllo sull'operato dell'Esecutivo, ma elaborava direttamente, attraverso il concorso di tutti i partiti, la politica generale del governo.

La situazione si modificò nuovamente a partire dal 1979. Con l'uscita del Partito Comunista dal "governo di unità nazionale" iniziò infatti una nuova fase in cui divenne predominante il tema della governabilità mentre quello della rappresentatività, a lungo al centro del dibattito politico-istituzionale, passò in secondo piano⁵¹. L'esigenza di dar vita a governi efficienti e durevoli, basati su un forte decisionismo che lasciasse poco spazio ai compromessi parlamentari⁵², aprì infatti la strada ad una intensa attività parlamentare diretta a realizzare un'ampia e organica riforma della Costituzione.

Il primo tentativo, dopo il fallimento del c.d. "decalogo Spadolini"⁵³, si ebbe nel 1982 quando vennero istituiti, nell'ambito della Commissione affari costituzionali della Camera e del Senato, due Comitati di studio per le riforme presieduti rispettivamente dall'On. Riz e dal Sen. Bonifacio. Il mandato dei due Comitati era piuttosto circoscritto dovendosi limitare a raccogliere, in un documento unitario, tutte le proposte di riforma presentate alle Camere in materia istituzionale, formulando, eventualmente, ulteriori ipotesi di revisione.

⁴⁸ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., 472. Fino al 1971 il funzionamento interno delle Camere era regolato dalla disciplina vigente nel Parlamento statutario che risaliva agli anni venti. La riforma realizzata nel 1971 potenziò soprattutto le funzioni conoscitive, di indirizzo e di controllo del Parlamento, rivalutandole nei confronti della funzione legislativa, ritenuta fino ad allora primaria e quasi esclusiva. Sulla riforma dei regolamenti parlamentari del 1971 si rinvia, fra gli altri, a P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Il parlamento. Storia d'Italia. Annale n. 17*, a cura di L. Violante, con la collaborazione di F. Piazza, Torino, 2001, 583 ss., e G. ROLLA, *Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, 593 ss.

⁴⁹ La complessa stagione dell'attuazione della Costituzione venne inaugurata nel 1956 con l'entrata in funzione della Corte costituzionale, seguita due anni dopo dall'istituzione del Consiglio Superiore della Magistratura.

⁵⁰ L. ELIA, *L'evoluzione della forma di governo*, cit., 252 ss.

⁵¹ Sul declino del Parlamento si rinvia a E. CHELI, *La centralità parlamentare, sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. Cost.*, 1981.

⁵² Lo dimostra la stessa formazione di esecutivi (come il governo Spadolini del 1981 e quello Craxi del 1983) costruiti attorno a partiti strategici e funzionali alla stabilità, a prescindere dalla rispettiva forza elettorale. A partire dal Governo Spadolini I, venne peraltro abbandonata anche la convenzione che aveva imposto ai Presidenti della Repubblica la nomina e l'incarico soltanto ad esponenti democristiani.

⁵³ Il Governo Spadolini I si basava su un accordo tra le forze politiche di maggioranza (D.C., P.S.I., P.R.I., P.S.D.I. e P.L.I.) attorno ad un programma di riforme istituzionali condivise che prevedeva, fra l'altro, l'introduzione del potere da parte del Presidente del Consiglio di nominare i Ministri, la riforma della Presidenza del Consiglio, la previsione di corsie preferenziali per i disegni di legge di iniziativa governativa. Nonostante l'iniziale consenso nessuno di queste riforme venne tuttavia mai portata a compimento.

Complessivamente, nelle relazioni conclusive dei due Comitati, pur mantenendo ferma la scelta operata in sede di Assemblea costituente in favore della forma di governo parlamentare, si sottolineava la necessità di valorizzare il ruolo del Presidente del Consiglio e di distinguere in maniera più netta le funzioni del Parlamento da quelle del Governo⁵⁴.

Nel 1983, si istituì invece la prima “*Commissione bicamerale per le riforme istituzionali*”, composta da venti deputati e venti senatori, con il compito di formulare non più ipotesi, ma delle vere e proprie proposte di riforme costituzionali e legislative, «nel rispetto delle competenze istituzionali delle Camere e senza interferire sull’*iter* delle iniziative legislative in corso, al fine di rafforzare la democrazia politica repubblicana, rendendola più capace di procedimenti per deliberare in piena trasparenza e tempestività, e dotandola di moderni apparati tecnici, anche in rapporto all’obiettivo del governo democratico dell’economia»⁵⁵. Presieduta dall’On. Bozzi, la Commissione concluse i suoi lavori nel 1985 presentando un progetto che revisionava ben 44 articoli della Costituzione. Nel complesso la proposta, pur essendo di rilevante interesse, non prevedeva, nella parte dedicata alla forma di governo, una riforma di ampio respiro, ma si limitava a indicare alcune parziali modifiche. Il disegno di fondo si basava infatti sul mantenimento della forma di governo parlamentare, seppur corretta da una serie di elementi di razionalizzazione volti a rafforzare il Governo e in particolare la figura del Presidente del Consiglio⁵⁶. Complessivamente, il progetto consisteva nell’accordare al solo Presidente del Consiglio la fiducia (al momento della formazione della compagine governativa e soltanto dopo l’esposizione del programma di governo e la comunicazione dei membri del Consiglio di gabinetto), consentendo allo stesso il potere di proporre al Capo dello Stato tanto la nomina quanto la revoca dei Ministri. Si obbligava inoltre il Parlamento ad accordare o revocare la fiducia al Governo soltanto a Camere riunite⁵⁷.

⁵⁴ Le modifiche alla forma di governo parlamentare proposte dal “Comitato Riz” riguardavano: a) l’elezione diretta del Presidente della Repubblica; b) il rafforzamento del Presidente del Consiglio mediante il riordino dell’organizzazione interna del Governo; c) la riconfigurazione del rapporto fiduciario con il passaggio dal principio collegiale a quello monocratico. L’ipotesi di un disegno riformatore era stato invece escluso dal “Comitato Bonifacio”, secondo il quale occorreva procedere attraverso riforme settoriali, realizzabili mediante leggi ordinarie. In particolare, si suggeriva: a) l’approvazione di una legge generale sull’ordinamento della Presidenza del Consiglio; b) un ampio processo di delegificazione diretto ad espandere il potere regolamentare del governo; c) una razionalizzazione delle funzioni del Parlamento, CARETTI P., *La forma di Governo. Atti del Seminario sul disegno di legge costituzionale contenente modifiche alla parte II della Costituzione*, Roma, Luiss Guido Carli, 16 maggio 2005, in *Associazione deicostituzionalisti.it*

⁵⁵ Camera dei deputati – Senato della Repubblica, IX Legislatura, Doc. XVI-bis n. 3, Vol. I, *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985*, Roma, 1985, 5.

⁵⁶ Secondo la Commissione la strada da seguire era «quella del rafforzamento dei poteri di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio (pur senza attribuirgli poteri deliberativi sostitutivi di quelli del Consiglio dei ministri, cioè senza addivenire a forme di *cancellierato*)», nonché l’adozione di strumenti in grado di garantire «la formazione di governi di legislatura», Camera dei deputati – Senato della Repubblica, IX Legislatura, Doc. XVI-bis n. 3, Vol. I, *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985*, Roma, 1985, 26. Sul punto L. ELIA, *Forma di governo e revisione costituzionale*, in *Astrid-online*, 2008, 4, ritiene che «la relazione finale della *Commissione Bozzi*, nella parte dedicata ai problemi del governo, fa emergere una indicazione di riforma della figura e del ruolo del Presidente del Consiglio alquanto problematica e probabilmente contraddittoria. Infatti, da una parte si dichiara il rifiuto di ogni forma di *cancellierato* (poteri deliberativi sostitutivi di quelli del Consiglio dei Ministri); ma dall’altra, per realizzare governi di legislatura, si propone di stabilire un *legame fiduciario diretto* tra Presidente del Consiglio e Parlamento prima della formazione del governo, che è proprio il procedimento previsto nelle Costituzioni della Repubblica federale tedesca e del Regno di Spagna per giungere alla nomina del Cancelliere e del Presidente del governo».

⁵⁷ Nella parte della relazione dedicata al Governo si auspicava anche alla riduzione del numero dei Ministeri, che oltre a svuotare la collegialità del Consiglio dei Ministri, aveva determinato «appesantimenti amministrativi» intralciando

Dopo la consegna della relazione finale seguì la presentazione di numerosi progetti di legge di revisione costituzionale, ma nessuno di questi ebbe mai seguito. L'enorme difficoltà delle forze politiche nel raggiungere un accordo sulle riforme costituzionali, finì per spostare il dibattito politico-istituzionale sul problema della quarantennale inattuazione dell'art. 95, 3° comma, Cost. Dinanzi all'insuccesso della "Commissione Bozzi", la strada da seguire per rafforzare il Governo e in particolare il ruolo del Presidente del Consiglio rimaneva infatti quella di dare attuazione – dopo decenni di attesa – alla legge sull'Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

3.1 La riflessione politica e scientifica sulla necessità di dare attuazione all'art. 95 Cost., 3° comma, Cost.

La riflessione politica e scientifica sulla necessità di dotare il Presidente del Consiglio di una struttura in grado di supportare la sua attività, si è prolungata per oltre quarant'anni giungendo ad una prima soluzione soltanto nel 1988⁵⁸. A livello politico, la lunga vicenda dell'Ordinamento della Presidenza del Consiglio si è caratterizzata per il sostanziale fallimento di tutti i progetti di legge, sia di iniziativa parlamentare che governativa, volti a dare attuazione al 3° comma dell'art. 95 Cost.

La prima iniziativa in materia risale al 1952, quando De Gasperi, preoccupato dell'instabilità del quadro politico, presentò in Parlamento un disegno di legge per disciplinare le attribuzioni degli organi di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio⁵⁹. Per quanto concerne l'apparato amministrativo a supporto del Presidente del Consiglio tale provvedimento suddivideva l'assetto organizzativo della Presidenza in cinque uffici: il gabinetto, a cui era attribuito il coordinamento e la trattazione degli affari generali o di preminente interesse politico, l'ufficio per il coordinamento legislativo, l'ufficio per il coordinamento della pubblica amministrazione, la direzione generale delle informazioni e la direzione generale dello spettacolo e dello sport. Il c.d. disegno di legge De Gasperi fu esaminato da parte della I Commissione della Camera, che sostanzialmente confermò il testo presentato dal Governo, non poté, tuttavia, completare il proprio *iter* per l'intervenuta fine della Legislatura che né impedì la discussione in Assemblea.

Dopo il tentativo De Gasperi, il 5 ottobre 1956 fu presentato, per iniziativa del Presidente del Consiglio Antonio Segni, un nuovo disegno di legge che era inteso a regolare non solo l'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio ma anche il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri⁶⁰. Nel suddetto disegno di legge veniva confermato il numero degli uffici previsti dal progetto De Gasperi (cinque), a mutare erano invece le relative competenze: a fronte dell'istituzione di due nuovi uffici (uno per gli affari generali e uno per gli affari economici) si prevedeva, infatti, l'abolizione della direzione generale dell'informazione e quella dello spettacolo. Quanto

l'azione delle regioni e dello stesso Parlamento, Camera dei deputati – Senato della Repubblica, IX Legislatura, Doc. XVI-bis n. 3, Vol. I, *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985*, Roma, 1985, 27 ss.

⁵⁸ Già nella prima metà degli anni settanta, in modo assai efficace A. AQUARONE, *Recensione a Rotelli*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, 1059, definiva l'intera vicenda «una storia tipicamente italiana, di molte parole e di pochi fatti, di auliche discussioni e di mezze misure, di vasti piani riformatori e di sostanziali continue rinunce, di pigrizia legislativa e di timidezza politica»; sul punto anche S. RISTUCCIA, *Amministrare e governare, Governo Parlamento e amministrazione nella crisi del sistema politico*, II edizione, Roma, 1980, 132, il quale definiva l'ordinamento della Presidenza del Consiglio una «legge leggendaria».

⁵⁹ Disegno di legge n. 2262 presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Alcide De Gasperi, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I Legislatura.

⁶⁰ Disegno di legge n. 1688 presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Antonio Segni, in *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, II Legislatura.

all'organizzazione ministeriale, dopo l'elencazione di tutti i dicasteri collocati nell'ambito dell'amministrazione centrale dello Stato, veniva conferita al Governo un'ampia delega per il riordino delle relative attribuzioni nonché per l'ordinamento degli uffici.

Decaduto anche questo disegno di legge per la mancata approvazione da parte del Parlamento prima della fine della Legislatura, il 12 agosto del 1958 fu presentato da Amintore Fanfani un nuovo disegno di legge⁶¹ che, nella sostanza, riprendeva i progetti presentati nel 1952 e nel 1956. In questo provvedimento l'assetto organizzativo della Presidenza oltre agli uffici contemplati dalla proposta formulata da Segni prevedeva anche l'ufficio per le informazioni già contenuto nella riforma elaborata durante la fase degasperiana⁶².

Dopo la mancata approvazione del progetto Fanfani, che non riuscì come gli altri disegni di legge a completare il proprio *iter* parlamentare, l'esigenza di disciplinare la Presidenza del Consiglio non andò mai oltre il semplice richiamo nei programmi di Governo⁶³. A fronte di questa carenza di iniziative da parte dell'Esecutivo, gli unici tentativi di un certo rilievo volti a dare attuazione all'art. 95, 3° comma, Cost., furono la proposta di legge del Senatore Paratore⁶⁴, che prevedeva l'istituzione di un vero e proprio Ministero della presidenza del consiglio, e la proposta di legge dell'On. Bressani⁶⁵ che riproponeva, senza particolari modifiche, il progetto presentato da Segni nel 1956.

La "svolta" si ebbe a partire dal 1982, quando il Governo Spadolini, prendendo spunto da uno dei più interessanti documenti in materia – il "*Rapporto sui principali problemi della pubblica amministrazione*" del Ministro della funzione pubblica Massimo Severo Giannini – presentò in Parlamento un disegno di legge⁶⁶ il cui contenuto, ampio ed organico, anticipava nelle sue linee fondamentali la futura legge 23 agosto 1988, n. 400.

Il Rapporto Giannini aveva dedicato a tale argomento un apposito paragrafo in cui si prospettavano due diverse soluzioni organizzative: il modello inglese e o il modello francese. A seconda del sistema prescelto si evidenziavano due distinti «risvolti politico-istituzionali». L'ordinamento della Presidenza veniva infatti messo in relazione, da un lato, con le effettive modalità di esercizio dei poteri attribuiti al Presidente del Consiglio, e dall'altro lato, con il concreto assetto degli uffici della Presidenza. Nel caso in cui si fosse optato per un modello simile a quello inglese il citato rapporto rilevava la necessità di una disciplina «più accurata» dei poteri del Presidente e «dei rapporti tra i componenti del Governo». Con riferimento all'assetto organizzativo, si poneva invece l'accento sul fatto che il modello inglese avrebbe comportato «uffici della Presidenza per le sole funzioni strumentali di essa e del Consiglio dei Ministri (documentazione, coordinamento, meccanismi di risoluzione dei conflitti, meccanismi di approntamento dei dati

⁶¹ Disegno di legge n. 94 presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Amintore Fanfani, in *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, III Legislatura.

⁶² Sui disegni di legge governativi presentati nelle prime tre legislature si esprime in modo assai critico L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 676 ss., definendoli «politicamente e tecnicamente immaturi». Sul punto si veda anche O. SEPE, *Ministeri (dir. amm.)*, cit., 507; e G. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 288 ss.

⁶³ In modo assai efficace S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica organi e poteri, Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, II Ed., Rimini, 1997, 18 ss, evidenzia che dopo le tre prime Legislature, l'intento di ogni Governo di dare attuazione all'art. 95 Cost. disciplinando la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha assunto «le caratteristiche di un rituale di circostanza».

⁶⁴ Proposta di legge n. 366 presentata dal Sen. Paratore, in *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, IV Legislatura.

⁶⁵ Si tratta della proposta di legge n. 1888 presentata da un gruppo di deputati il cui primo firmatario era l'On. Bressani, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, VI Legislatura.

⁶⁶ Disegno di legge n. 3403 presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Giovanni Spadolini, in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, VIII Legislatura.

socioeconomici)», mentre quello francese avrebbe richiesto «uffici interdipartimentali», cioè «uffici che curano un interesse pubblico individuabile ma non settoriale in quanto si dirami lungo più altri interessi pubblici»⁶⁷.

In linea con queste linee generali, e sulla base anche delle successive indicazioni fornite dalla Commissione di studio presieduta da G. Amato, il disegno di legge Spadolini si concentrava, da un lato, sui rapporti tra Presidente, Ministri e le altre figure soggettive del Governo, e dall'altro lato, sul concreto assetto organizzativo della Presidenza. Spadolini era infatti consapevole che per assicurare un'efficace elaborazione e direzione della politica generale del Governo, e in particolare per garantire l'effettivo esercizio delle funzioni del Presidente del Consiglio, occorreva dare un'adeguata disciplina ai rapporti tra gli organi di Governo nonché assicurare al Presidente un apparato amministrativo in grado di supportare la sua attività.

Nella relazione di presentazione del progetto si affermava che «l'obiettivo essenziale» del provvedimento era quello di giungere ad una «lettura rigorosamente fedele ma anche aggiornata del modello costituzionale, orientata a contemperare *collegialità* e *monocraticità* secondo le linee di un equilibrio dinamico favorito da una accentuata flessibilità delle strutture». Con tale disegno di legge si mirava, pertanto, «non solo a consolidare e a razionalizzare (...) ma anche a correggere e a rettificare» le evidenti distorsioni della «pratica di Governo». Per recuperare «l'unità e l'omogeneità dell'indirizzo politico, base necessaria per l'efficacia di ogni azione di governo, così da attenuare il rischio (...) del prevalere degli indirizzi settoriali sul disegno generale», si sottolineava la necessità, da un lato, «di favorire una presenza più incisiva e continua del momento collegiale», e dall'altro lato, «di rafforzare i compiti di coordinamento e direzione del Presidente del Consiglio»⁶⁸.

In linea con questa impostazione, nel suddetto disegno di legge si riconosceva al Consiglio dei Ministri la competenza generale su tutte le questioni concernenti l'indirizzo politico-amministrativo del Governo; si precisava il sistema di relazioni tra il Presidente del Consiglio, i Ministri e gli altri organi istituzionali dello Stato, specificando i poteri di direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio (ad esempio il potere di verifica dello stato di attuazione del programma, di informazione preventiva sugli atti dei Ministri, ecc.); si definiva, altresì, la posizione e i poteri dei Ministri stabilendo, fra l'altro, che quest'ultimi avrebbero dovuto esercitare i loro poteri adeguando l'azione del proprio dicastero alle direttive non solo del Governo, ma anche del Parlamento.

Con riferimento all'assetto organizzativo, essendo l'apparato della Presidenza destinato a compiti prevalentemente di *staff*, ovvero funzioni essenzialmente «conoscitive e istruttorie», si prevedeva l'adozione di una struttura snella e flessibile. Si proponeva, in particolare, l'introduzione di un Segretariato generale articolato in dipartimenti ed uffici la cui concreta struttura era rimessa, nel rispetto delle finalità indicate dalla suddetta legge, a decreti del Presidente del Consiglio⁶⁹.

Il disegno di legge Spadolini, nonostante un impianto normativo decisamente innovativo, non riuscì a completare l'*iter* parlamentare per la chiusura anticipata della Legislatura. Lo stesso «amaro» destino toccò anche al successivo progetto di legge formulato dalla *Commissione affari costituzionali* intitolato «*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del*

⁶⁷ M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1982, 722 ss.

⁶⁸ Relazione al disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri d'iniziativa governativa (d.d.l. Spadolini) n. 3403, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, VIII Legislatura.

⁶⁹ Relazione al disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri d'iniziativa governativa (d.d.l. Spadolini) n. 3403, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, VIII Legislatura.

Consiglio dei Ministri” e presentato alla Camera dei deputati il 6 luglio 1984, da questa approvato il 16 aprile 1986, ma poi decaduto nel 1987 per lo scioglimento anticipato delle Camere⁷⁰.

Complessivamente fino al 1988, il fallimento di tutti i tentativi volti a dare attuazione al dettato costituzionale sono da ricondurre alla permanenza tra le forze politiche di posizioni differenti sul ruolo e sui poteri del Presidente del Consiglio. La legge sulla Presidenza non avrebbe potuto infatti «esimersi dallo specificare i principali poteri di impulso coordinamento e controllo attribuiti al Presidente del Consiglio», indicando anche «le forme più idonee per esercitare i poteri stessi»⁷¹.

Le funzioni del Presidente, di fronte all'immobilismo delle forze politiche rimanevano sostanzialmente condizionati, oltre che dalle doti di prestigio personale del Presidente stesso, soprattutto «dalla pratica dei Governi di coalizione, dall'esistenza di più correnti all'interno dello stesso partito, e in via specifica da quello di maggioranza relativa», nonché «da vari gruppi di pressione esterni al Governo ma capaci di influenzarlo in vario modo». Se si esclude infatti il quinquennio degasperiano, il partito di maggioranza non riuscì mai ad avere un effettivo *leader*, in grado di contenere le istanze delle varie correnti presenti nel partito di maggioranza relativa⁷².

Come spiegò in modo assai efficace Mortati, «la prassi dei Governi (...) di coalizione ha precluso l'attuazione dei principi costituzionali, che pertanto, anche per questa parte hanno assunto il valore di *pezzi di carta*. In realtà il Presidente designato ha scarsissime possibilità di scelta (e quindi anche di revoca) dei Ministri, che gli vengono imposti nel numero e nelle persone, dalle direzioni dei partiti e dai gruppi parlamentari. I Ministri, nella direzione dei Ministeri loro affidati, operano spesso in piena indipendenza, autoattribuendosi una pienezza di poteri che li fa assomigliare a dei signori feudali, e largamente contribuiscono all'attività del *sottogoverno* che rende assai spesso del tutto platonico il principio della legalità amministrativa. Ricordare loro le esigenze del coordinamento e della subordinazione alle direttive del Presidente del Consiglio viene considerata offesa alla loro posizione sovrana, e appunto a tale diffuso stato d'animo si deve la mancata emanazione della legge sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che era imposta dall'art. 95 Cost., e la costante disobbedienza alle *circolari* che qualche più audace Presidente del Consiglio ha osato indirizzare loro per richiedere l'osservanza delle direttive rivolte a realizzare una qualche armonia nell'azione delle varie amministrazioni, ed un meno elastico rispetto per le norme di legge»⁷³.

In definitiva, «il peso assunto dai partiti politici ha spesso finito per rafforzare il *ministerialismo* a scapito non solo del principio di collegialità ma anche di quello monocratico, della stessa preminenza del Presidente del Consiglio, la cui azione di guida del Governo è stata spesso condizionata dal peso determinante (...) assunto in seno al Governo dai medesimi Ministri maggiormente rappresentativi dei partiti della coalizione»⁷⁴.

⁷⁰ In tale testo erano confluiti: il disegno di legge n. 1911(c.d. d.d.l. Craxi), in *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, IX Legislatura; la proposta di legge n. 357 dell'On. Napolitano, in *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, IX Legislatura; la proposta di legge n. 2184 dell'On. Ferrara, in *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, IX Legislatura; la proposta di legge n. 2189 dell'On. Alibrandi, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, IX Legislatura; e, infine, la proposta di legge n. 1663 dell'On. Fusaro, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, IX Legislatura.

⁷¹O. SEPE, *Ministeri (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXVI, Milano, 1976, 506 ss. In questo senso anche E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Padova, 1990, 61 ss.

⁷²E. SPAGNA MUSSO, *Valutazioni di ordine generali*, in AA. VV., *Costituzione e struttura del Governo, Il problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ricerca del C.N.R. diretta da E. Spagna Musso, Vol. I, Padova, 1979, 475.

⁷³C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 525 ss.

⁷⁴E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 25. Secondo l'opinione di G. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 285 ss., il mancato ordinamento della Presidenza del Consiglio va ricercato anche «in altre direzioni». Secondo l'autore appaiono molto più verosimili le spiegazioni che fanno leva sia «sui contrasti tra le correnti della D.C., insofferenti all'idea che una di loro – quella che

3.2 L'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana fino al 1988.

In mancanza di una legge in grado di dare attuazione all'art. 95, 3° comma, Cost., la disciplina sulla Presidenza del Consiglio ha continuato per lungo tempo a fondarsi sulla legislazione antecedente l'approvazione della Costituzione⁷⁵.

Prima del 1988, la Presidenza del Consiglio era costituita da un nucleo centrale composto «da una minuscola segreteria e da un grossissimo gabinetto»⁷⁶, a cui, nel corso degli anni, si erano progressivamente aggiunti molteplici apparati a carattere gestionale. Si trattava, in particolare, di strutture amministrative che venivano trasferiti presso l'apparato presidenziale mediante d.p.c.m. o per via legislativa, a seguito dell'abolizione o dello "spacchettamento" di precedenti ministeri⁷⁷.

Generalmente a sovrintendere la Presidenza erano, da un lato, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, che in virtù dello "speciale rapporto fiduciario" che lo legava al Presidente del Consiglio rappresentava il "capo politico" della Presidenza e, dall'altro lato, il "capo di gabinetto" che costituiva invece il "capo amministrativo"⁷⁸.

In questa lunghissima fase, l'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio si caratterizzò soprattutto per lo sviluppo esponenziale del gabinetto. L'estrema elasticità delle fonti che regolavano questa struttura garantiva infatti al Presidente del Consiglio la possibilità di «modellare» la Presidenza stessa in base «alle esigenze amministrative del momento» mediante semplici atti interni (ordini del giorno, ordinanze interne di servizio, organigramma di ufficio, disposizioni verbali)⁷⁹.

È proprio attraverso questa tipologia di atti che il Presidente del Consiglio Spadolini incominciò, nel corso dell'VIII Legislatura, a dare attuazione ad un concreto riordinamento della Presidenza del Consiglio. Con l'ordine di servizio del 23 agosto 1981⁸⁰ si riorganizzò – per la prima volta – l'assetto del gabinetto su base dipartimentale, articolando cioè le strutture amministrative sia in dipartimenti, ovvero in articolazioni organizzative interne tese ad assicurare l'esercizio delle

esprimeva il Presidente del Consiglio – potesse in questo modo rafforzarsi eccessivamente rispetto le altre», sia quelle che individuano la mancata soluzione del problema della Presidenza «nelle resistenze provenienti dallo stesso apparato presidenziale». I numerosi dirigenti generali e gli alti magistrati che operavano presso la Presidenza erano infatti preoccupati di non poter più «cumulare i vantaggi connessi all'espletamento di funzioni altamente prestigiose, a diretto contatto con il *Premier*, con particolari gratificazioni di natura economica», qualora si fosse provveduto ad «avvicinamenti tra il personale che occupava posizioni di maggiore responsabilità e all'ingresso di esperti estranei all'amministrazione».

⁷⁵ Si tratta del R.d. 4 settembre 1887, n. 4936, istitutivo della Segreteria della presidenza, e del R.d.l. 10 luglio 1924, n. 1100, che contemplava invece il Gabinetto di presidenza.

⁷⁶ G. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 163.

⁷⁷ S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983, 194 ss.; Sul punto anche F. S. SEVERI, *Presidenza del Consiglio dei Ministri (organizzazione amministrativa)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. XI, Torino, 1996, 491, il quale evidenzia come sulla Presidenza siano state "scaricate" per lungo tempo competenze che non avevano nulla a che vedere con l'attività di supporto alle funzioni del Presidente del Consiglio; e E. SPAGNA MUSSO, *Valutazioni di ordine generali*, cit., 481, secondo il quale la Presidenza, «ricalcando per una sorte di stratificazione storica le scelte normative del passato (...), risultava nella sostanza un superministero» in cui «accanto a competenze sue proprie si rinvenivano svariate competenze tipicamente ministeriali».

⁷⁸ L'equilibrio tra le due figure era «mutevole»: in molti casi, infatti, «il capo di gabinetto si interessava dei rapporti politici del Presidente lasciando gli affari amministrativi alla cura del Sottosegretario alla Presidenza», E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 67.

⁷⁹ Così R. DI PASSIO, *La struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Riv. trim. di scienza dell'amministrazione*, 1976, 620 ss.

⁸⁰ Pubblicata sulla G. U. n. 251 del 12-09-1981.

funzioni di coordinamento intersettoriale, sia in uffici, cioè in apparati volti per lo più a consentire una diretta assistenza al Presidente del Consiglio⁸¹.

All'ordine di servizio del 1981 seguì, in data 22 gennaio 1982, una direttiva avente ad oggetto il "Coordinamento delle attività preparatorie della iniziativa legislativa del Governo", finalizzata, da un lato, ad incoraggiare il principio di collegialità, mediante una migliore utilizzazione del "concerto" e, dall'altro lato, ad assicurare l'effettivo funzionamento delle nuove strutture costituite con l'ordine di servizio del 1981⁸². Connessi e consequenziali all'ordine di servizio del 29 aprile 1982⁸³ (che sostituì quello del 1981) furono invece alcuni decreti del Presidente del Consiglio emanati negli anni successivi attraverso i quali furono riorganizzati, fra gli altri, il Dipartimento per la protezione civile; il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento e il Dipartimento degli affari economici ecc. La via legislativa fu invece seguita, ad esempio, per l'istituzione del Dipartimento della funzione pubblica (art. 27 della legge 29 marzo 1983, n. 93, c.d. "legge quadro sul pubblico impiego"), per il Dipartimento per il mezzogiorno (art. 3 della legge 1 marzo 1986, n. 441) ecc.

Complessivamente, nel periodo che separa l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana dall'attuazione dell'art. 95, 3° comma, Cost., il quadro normativo concernente l'assetto organizzativo della Presidenza risultava ampiamente dispersivo e temporaneo, sia perché basato su una normativa spesso ispirata da intenti diversi, sia perché talune strutture, inizialmente incorporate nella Presidenza, venivano poi distaccate nel momento in cui si riteneva "politicamente opportuno" creare nuovi Ministeri. In questo modo la Presidenza finiva per trasformarsi in un vero e proprio "serbatoio" dove confluivano tutte le funzioni amministrative per le quali la sistemazione in altri dicasteri risultava problematica⁸⁴.

In conclusione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri appariva «come un edificio di cui il visitatore, pur conoscendo dall'esterno alcune crepe e vetustà di forme, man mano che si addentrava all'interno non cessava mai di stupirsi per l'aspetto antiquato e negletto delle sue strutture»⁸⁵.

⁸¹ La precedente disciplina che regolava la struttura organizzativa della Presidenza era contenuta nell'ordine del giorno 19 giugno 1964 che prevedeva un gabinetto composto da quattro ripartizioni (cerimoniale, affari generali e personale, coordinamento dei servizi, affari economici-finanziari e sociali), due uffici (economato e pubblica sicurezza) e tre segreterie (quella del Presidente, quella del Sottosegretario e quella del Capo-gabinetto), G. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 165.

⁸² In merito S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*, in *Quad. Cost.*, 1982, 11, evidenzia che la direttiva mirava, da un lato, «a coinvolgere la Presidenza del Consiglio nell'istituto del concerto, attraverso l'introduzione di una norma che prevedeva l'invio della corrispondenza fra i Ministri (...) alla Presidenza»; e dall'altro lato, «a rendere possibile la effettiva collegiale partecipazione di tutti i Ministri all'iniziativa legislativa del Governo, prevedendo l'invio degli schemi dei disegni di legge a tutti i Ministri contestualmente alla richiesta di iscrizione dell'ordine del giorno, almeno quattro giorni prima la seduta del Consiglio».

⁸³ Pubblicato sulla G.U. n. 140 del 24-05-1982.

⁸⁴ E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 67 ss. Sul punto anche F. S. SEVERI, *Presidenza del Consiglio dei Ministri (organizzazione amministrativa)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. XI, Torino, 1996, 491, evidenzia che alla Presidenza erano assegnate «delle incombenze che, in astratto avrebbero potuto far capo (...) a singoli Ministeri, prevedendo magari forme adeguate di concerto per coinvolgere settori e competenze diverse, ma che esigenze di opportunità politica consigliavano di sottrarre alla responsabilità del singolo membro del Governo». Di fronte «alla scarsa omogeneità delle coalizioni di maggioranza, alla sostanziale indocilità dei singoli esponenti di partito» si tendeva ad affidare alcuni settori dell'apparato amministrativo direttamente al Presidente «fidando non solo sulla sua autorevolezza, ma soprattutto sulla sua capacità di mediare tra le posizioni delle varie forze di Governo».

⁸⁵ In questo modo si espresse E. SPAGNA MUSSO, *Valutazioni di ordine generali*, cit., 473.

3.3 L'attuazione dell'art. 95 Cost.: la legge 23 agosto 1988, n. 400

La legge n. 400 del 1988, dopo un'attesa lunga quarant'anni, costituisce il provvedimento con il quale il Parlamento ha dato finalmente attuazione all'art. 95, 3° comma, Cost.

Le disposizioni contenute in questa legge rispondono ad una duplice finalità: da un lato, precisano le funzioni e i poteri attribuiti al Presidente del Consiglio e agli altri organi di Governo, dall'altro lato, definiscono l'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio⁸⁶. Non si tratta dunque di una vera e propria riforma ma, piuttosto, «di una doverosa attuazione del dettato costituzionale». Tale legge persegue tre fondamentali obiettivi: a) contrastare la tendenza verso la ministerializzazione del Governo; b) superare definitivamente l'ambiguità della normativa costituzionale dedicata al Presidente del Consiglio; c) garantire all'Esecutivo un effettivo potere di decisione e di indirizzo⁸⁷.

Per quanto concerne gli organi di governo la legge n. 400 del 1988 recepisce innanzitutto la regola, affermata per consuetudine, in base alla quale il decreto di nomina del Presidente del Consiglio è controfirmato dallo stesso. Molto più rilevante è l'elencazione delle attribuzioni del Consiglio dei Ministri e del Presidente del Consiglio anche se, in realtà, si tratta di una razionalizzazione di quanto già disciplinato nel decreto Zanardelli del 1901. In particolare, nei riguardi del Presidente del Consiglio, viene confermato il potere di promuovere l'attuazione della politica generale del Governo e di coordinare l'attività dei Ministri, riconoscendogli un potere di indirizzo, da attuarsi mediante l'emanazione di direttive politiche e amministrative⁸⁸. Ulteriori poteri di iniziativa e di indirizzo venivano inoltre riconosciuti al Presidente in molteplici settori quali le politiche comunitarie, i rapporti con le Regioni e con le province autonome di Trento e Bolzano. La legge n. 400 del 1988 ha disciplinato in maniera puntuale anche il Consiglio dei Ministri, richiamando nella sostanza i principi generali in materia di organi collegiali e rimettendo l'ulteriore disciplina ad un regolamento interno⁸⁹.

Complessivamente, venuta meno la strada delle riforme istituzionali, l'obiettivo perseguito dal Legislatore è quello di individuare un punto di equilibrio fra il principio monocratico e quello collegiale, a scapito soprattutto del c.d. feudalesimo ministeriale. Nella logica sottesa alla legge n. 400 del 1988 vi è infatti il convincimento che l'efficacia dei poteri di coordinamento e promozione del Primo Ministro siano strettamente connessi con il principio di collegialità. Quest'ultimo viene

⁸⁶ Sul punto si v. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2011, 171 ss., i quali mettono in luce come la parte della legge 400 dedicata agli organi di governo e alla potestà normativa dell'Esecutivo, intervenendo in materie disciplinate direttamente in Costituzione (artt. 76 e 77 e artt. 92-95), «apparterrebbe a quella categoria delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato». Queste disposizioni, introducendo «principi direttamente attuativi della Costituzione (...) formerebbero un corpo unico con le disposizioni costituzionali», sottratto non solo a referendum abrogativo, ma anche all'eventuale abrogazione da parte del Legislatore.

⁸⁷ L. PALADIN, *Verso una nuova legge generale sul Governo*, in *Le Regioni*, 1987, 301.

⁸⁸ Sul punto, F. CUOCOLO, *Il Governo nell'esperienza repubblicana*, cit., 380 ss., secondo il quale la nuova disciplina sul Presidente del Consiglio contenuta nella legge n. 400 del 1988 confermerebbe la tesi dell'«imponibilità nell'attuale ordinamento della tradizionale configurazione di *primus inter pares*, che può valere nella fase decisionale dell'indirizzo politico, cioè in Consiglio dei Ministri, ma che non potrebbe ripetersi nella fase attuativa delle decisioni deliberate».

⁸⁹ Il regolamento del Consiglio dei Ministri, rimasto inattuato per più di cinque anni, è stato adottato soltanto nel 1993 (d.p.c.m. 10 novembre 1993). Relativamente al tema della forma di governo, il suddetto regolamento si caratterizza per il riconoscimento al Presidente del Consiglio di importanti poteri sia nella fase deliberativa del governo che in quella di attuazione delle decisioni assunte, S. MERLINI, *Regolamento del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Giur.*, Vol. XXVI, Roma, 1996.

richiamato in una pluralità di centri decisionali (Comitati interministeriali, Consiglio di gabinetto ecc.), in ciascuno dei quali il Presidente ha un significativo potere di impulso e coordinamento.

Da un punto di vista dell'assetto organizzativo della Presidenza, l'aspetto che maggiormente contraddistingue tale legge è la previsione del Segretariato generale «che si caratterizza come apparato servente per l'espletamento dei compiti e delle funzioni del Presidente del Consiglio»⁹⁰. A capo del Segretariato è preposto il Segretario generale che è legato al Presidente del Consiglio da un rapporto di tipo fiduciario (viene nominato e revocato con d.p.c.m. e cessa dall'incarico con il giuramento del nuovo Governo)⁹¹. Ad esso sono attribuiti numerosi compiti (amministrativi, di studio, e istruttori) che danno effettività e concretezza al ruolo del Presidente del Consiglio.

L'altra figura di vertice della Presidenza è invece rappresentata dal Sottosegretario di Stato che a differenza del Segretario generale «non dispone di una competenza generale», bensì «speciale» perché si compone non solo delle attribuzioni che rientrano nel suo ruolo di Segretario del Consiglio dei Ministri, ma anche di quelle che di volta in volta gli vengono delegate dal Presidente del Consiglio⁹².

Per quanto riguarda il concreto assetto degli uffici, la legge n. 400 del 1988 distingue due strutture fondamentali: il Segretariato generale da una parte, e gli uffici posti alle dirette dipendenze del Sottosegretario di Stato alla Presidenza dall'altra. Recependo quando già previsto dal d.d.l. Spadolini del 1982, gli apparati amministrativi della Presidenza vengono quindi articolati in uffici e in dipartimenti in parte «fissi», ovvero già determinati per legge, oppure «eventuali», rimessi cioè al potere di organizzazione interna del Presidente del Consiglio dei Ministri⁹³. Il «nucleo fisso» della Presidenza risulta in particolare essere costituito, da un lato, dall'ufficio centrale per il coordinamento legislativo, dagli uffici del consigliere diplomatico, dall'ufficio del consigliere militare e dall'ufficio stampa e del cerimoniale, tutti collocati presso il Segretariato generale⁹⁴; e dall'altro lato, dall'ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri che è invece posto alle dirette dipendenze del Sottosegretario di Stato alla Presidenza.

⁹⁰ E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 74; sul punto anche P. GIOCOLI NACCI, *Articolazione interne del Governo, Gli organi non necessari*, Torino, 1995, 138, secondo il quale «il Segretariato generale rappresenta il punto di convergenza di tutta l'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio, in modo da essere valido e unico supporto all'espletamento dei compiti del Presidente».

⁹¹ La figura del Segretario generale, già prevista dal d.d.l. Spadolini, era venuta meno nel testo unificato presentato nella IX Legislatura dalla Commissione affari costituzionali. In questa sede era infatti prevalsa l'idea di proporre al vertice del Segretariato generale il Sottosegretario di Stato alla Presidenza per evitare il «duplice rischio di un indebolimento potenziale del Presidente del Consiglio a vantaggio di un funzionario potente in quanto in grado di controllare le informazioni, ovvero il rischio di una burocratizzazione di funzioni ad alto tasso di politicità», Relazione della Commissione affari costituzionali C.38-685-A, in *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, IX Legislatura. Anche nel d.d.l. Labriola, poi divenuto la legge n. 400 del 1988, il Segretario generale non era inizialmente previsto. Tale figura è stata reintrodotta soltanto in un momento successivo, ovvero attraverso un emendamento approvato prima in Senato e poi ratificato dalla Camera.

⁹² S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica organi e poteri, Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400.*, cit., 145.

⁹³ Ai sensi dell'art. 21 della legge n. 400 del 1988, il Presidente del Consiglio può infatti istituire, per gli adempimenti di cui all'art. 19 della stessa legge, ulteriori dipartimenti o uffici e affidarli al Segretario generale o alla responsabilità di un Ministro senza portafoglio o ancora al Sottosegretario alla Presidenza.

⁹⁴ Sul punto E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 74, evidenzia che «l'idea di sostituire al modello organizzativo tipicamente ministeriale del Gabinetto una struttura di nuovo tipo con compiti *serventi*, quale è appunto quella incentrata nel Segretariato, non rappresenta il frutto di un'improvvisazione legislativa. Essa risale infatti al d.d.l. Spadolini sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, nella cui relazione introduttiva si insisteva appunto nella inadeguatezza del modello ministeriale del Gabinetto all'espletamento dei compiti che avrebbe dovuto assolvere la struttura della Presidenza».

In realtà, se si considera l'organizzazione amministrativa della Presidenza nel suo complesso, facendo quindi riferimento non solo al Segretariato generale e agli uffici posti alle dirette dipendenze del Sottosegretario alla Presidenza, ma anche a tutte quegli apparati amministrativi ad essa riconducibili sulla base di precedenti disposizioni legislative, il "nucleo fisso" della Presidenza appare decisamente molto più ampio di quello contemplato dalla legge n. 400 del 1988⁹⁵.

Con l'approvazione di tale legge il Segretariato generale e gli uffici alle dirette dipendenze del Sottosegretario non costituiscono, infatti, gli unici apparati amministrativi della Presidenza, giacché in essa continuano ad essere collocati numerosi strutture che svolgono le funzioni più disparate (ad esempio il Dipartimento del mezzogiorno, il Dipartimento per le politiche comunitarie ecc.).

Complessivamente, l'apparato organizzativo della Presidenza delineato dalla legge n. 400 del 1988 «appare solo parzialmente improntato a criteri di elasticità funzionale, nonché fondato su un reale potere di auto-organizzazione interna del Presidente». La configurazione della Presidenza, come «apparato servente, non sembra facilmente conciliarsi con la conservazione pressoché integrale di tutta una serie di compiti di carattere ministeriale ereditati da una normativa eterogenea e stratificata nel tempo»⁹⁶.

In conclusione, se da un lato è senz'altro vero che tale normativa assume un rilievo notevole soprattutto per aver dato finalmente attuazione all'art. 95, 3° comma, Cost., relativamente all'ordinamento della Presidenza del Consiglio, dall'altro lato, occorre sempre tener presente che ciò «non basta a garantire l'efficacia dell'azione di Governo, e meno ancora, la complessiva governabilità del paese»⁹⁷. La disciplina della Presidenza del Consiglio «può infatti rappresentare soltanto un contributo tecnico indispensabile ma da solo insufficiente alla soluzione dei tradizionali problemi di coordinamento delle attività ministeriali»⁹⁸.

4. Il "difficile cammino" verso la democrazia maggioritaria

All'inizio dell'XI Legislatura⁹⁹, il quadro politico-istituzionale italiano, rimasto pressoché immutato per quasi un cinquantennio, è stato investito da una vera e propria "rivoluzione

⁹⁵ Sul punto S. LABRIOLA, *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Dir.*, Agg. I, 1997, 814, afferma che «la determinazione di una parte dell'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio, se ricostruita nel suo corretto significato interpretativo, che non è quello di una effettiva limitazione della potestà normativa del Presidente, bensì del rafforzamento della struttura servente del Presidente del Consiglio e quindi dello svolgimento del suo ruolo costituzionale a tutela dell'incisività e della concretezza dei poteri che vi sono connessi, indica le linee innovative impresse dalla legge sull'ordinamento della Presidenza».

⁹⁶ E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 66 ss. Di parere opposto S. LABRIOLA, *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 81 ss., secondo il quale al Presidente sono riconosciuti «amplissimi poteri normativi che non vengono meno neanche nel caso in cui il singolo ufficio sia istituito dalla legge residuando anche in questa ipotesi margini di discrezionalità nella definizione compiuta della struttura amministrativa».

⁹⁷ L. PALADIN, *Verso una nuova legge generale sul Governo*, cit., 301.

⁹⁸ G. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 287. Sul punto F. CUOCOLO, *Il Governo nell'esperienza repubblicana*, cit., 381 ss., evidenzia che dopo l'approvazione della legge n. 400 del 1988 non ci sono stati grandi cambiamenti nell'evoluzione dell'istituzione Governo. Nonostante siano state «colmate alcune lacune» e «perfezionate alcune procedure, (...) il dilemma fra principio collegiale e principio monocratico rimaneva sostanzialmente irrisolto». Non solo «i Ministri continuavano a rendere pubbliche dichiarazioni talora contraddittorie con la linea del Governo», ma addirittura lo stesso «Presidente del Consiglio continuava ad essere costretto a logoranti pratiche mediatriche». Tutto ciò conferma, ancora una volta, come «una sola legge non può cambiare d'un tratto situazioni consolidate da decenni né far immaginare scenari che non trovano riscontro nella realtà di ogni giorno».

⁹⁹ Sul punto si v. R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 151, il quale osserva come l'XI Legislatura segna il passaggio «tra il vecchio e il nuovo sistema dei partiti».

copernicana”, che ha condotto a quella che ancora oggi si tende a definire una “democrazia tendenzialmente maggioritaria”¹⁰⁰. Questo nuovo assetto istituzionale, realizzato peraltro senza il varo di riforme costituzionali – spesso studiate, ma mai portate a termine – ha le sue radici in molteplici fattori tra loro strettamente correlati.

Innanzitutto, la crisi economico-finanziaria del 1992¹⁰¹, che oltre a rendere evidente l'inefficienza del *welfare state* costruito nei decenni precedenti, generò un forte malessere popolare nei confronti del sistema partitico, perché incapace di migliorare l'apparato pubblico e renderlo più idoneo alle esigenze del paese.

In secondo luogo, il dissolvimento di quasi tutti i partiti tradizionali, per effetto soprattutto delle inchieste giudiziarie conosciute con il nome di “mani pulite”¹⁰², nonché l'insorgere dei primi segnali di “insofferenza”, specialmente nel Nord del paese, verso uno Stato eccessivamente centralizzato, con conseguente avanzamento di nuovi soggetti politici apertamente antiunitari (Lega Nord)¹⁰³.

¹⁰⁰ Sul significato di democrazia maggioritaria la letteratura è assai ampia. Si veda, su tutti, S. BARTOLE, *Democrazia Maggioritaria*, in *Enc. Dir.*, V Agg., Milano, 2001, 340 ss.

¹⁰¹ Per comprendere le ragioni della crisi economico-finanziaria dei primi anni novanta occorre risalire al 1979 quando l'Italia aderì al Sistema Monetario Europeo. La prima conseguenza dell'adesione allo SME fu il cosiddetto “divorzio” tra Banca d'Italia e Tesoro ovvero la fine del c.d. “meccanismo perverso” della sottoscrizione da parte della Banca d'Italia dei titoli del debito pubblico non collocati. Da un punto vista della politica fiscale, il nuovo indirizzo di politica economica richiesto dall'Europa imponeva un forte contenimento della spesa pubblica. Quest'ultima, tuttavia, invece di diminuire, aumentò in maniera considerevole, portando il debito pubblico italiano (pari al 40 per cento del PIL negli anni sessanta), al 105 per cento del PIL nel 1992. Nonostante ciò, il processo di integrazione europea andò avanti, subendo una decisiva accelerazione con la creazione di una moneta unica. I principali criteri per l'accesso all'Unione Monetaria Europea (debito pubblico non superiore al 60 per cento del PIL; disavanzo pubblico totale non superiore al 3 per cento del PIL; un tasso d'inflazione che non si allontanasse più di un punto e mezzo da quello dei tre paesi più stabili; tassi d'interesse che non si discostassero di più di due punti dalla media dei paesi con minore inflazione; un cambio della moneta nei limiti di fluttuazione previsti dagli accordi di cambio dello S.M.E. per almeno due anni prima della data di adesione) vennero stabiliti mediante un accordo sottoscritto a Maastricht nel febbraio del 1992. La fase successiva alla firma del Trattato si caratterizzò soprattutto per gli sforzi messi in atto da tutti i paesi aderenti al progetto dell'Unione Monetaria per essere in regola con i requisiti richiesti. Il processo di risanamento della finanza pubblica italiana venne avviato all'indomani del 1992, dopo la grave crisi valutaria e finanziaria che aveva richiesto la sospensione dei cambi fissi e l'uscita dallo SME (la lira lasciata libera di fluttuare subì una svalutazione pari a quasi il 30 per cento rispetto al marco tedesco). Per riuscire nell'intento del risanamento, dovevano essere presi provvedimenti di bilancio in grado di ridurre in maniera permanente le spese correnti. Questo richiedeva però tempi lunghi, incompatibili con la gravità degli squilibri economici-finanziari. Si realizzarono perciò misure temporanee di incremento della tassazione e si imposero limiti alle spese di cassa. Le manovre varate a partire dalla legge finanziaria per il 1993 (Governo Amato) ebbero alla fine successo: l'intensità dello sforzo italiano fu premiata da una repentina discesa dei tassi di interesse. Nel corso del 1997 il deficit pubblico scese sotto la soglia del 3 per cento prevista dal Trattato di Maastricht: grazie anche alla riduzione dell'inflazione e al rientro nello SME, avvenuto nel novembre dell'anno prima, l'Italia fu ammessa a partecipare all'Unione Monetaria Europea sin dall'inizio, ovvero dal 1° gennaio 1999. Sulla crisi economica degli anni novanta si rinvia a S. ROSSI, *La politica economica italiana 1968-2007*, Roma-Bari, 2007. Per un confronto tra la crisi economica degli anni novanta con la recessione attuale si segnala S. ROSSI, *Aspetti della politica economica italiana dalla crisi del 1992-1993 e quella del 2008-2009*, *Giornata di studio in onore di Guido M. Rey, L'economia italiana: modelli, misurazione e nodi strutturali*, Università Roma Tre 5 marzo 2010, in www.bancaditalia.it.

¹⁰² Nel corso degli anni novanta la corruzione dilagante del sistema partitico, «unita all'insofferenza per il suo costo economico e il malessere per la sua inefficienza», accentuarono notevolmente il «distacco tra paese e partiti», C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., 487.

¹⁰³ Sulla Lega Nord, si rinvia agli studi politologici di I. DIAMANTI, *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Roma, 1996.

Si giunse così, sotto la spinta del referendum per l'abrogazione della preferenza multipla del 1991¹⁰⁴, «che aveva reso manifesta l'ansia di cambiamento che pervadeva la società»¹⁰⁵, all'istituzione, nell'anno seguente, di una seconda Commissione bicamerale per le riforme istituzionale (c.d. "Commissione Iotti-De Mita"), con il mandato di predisporre un progetto di revisione della seconda parte della Costituzione (con esclusione del Titolo VI, Sezione II), nonché delle leggi elettorali di Camera e Senato¹⁰⁶.

I lavori della Commissione portarono alla formulazione di un disegno di riforma ampio e organico, tendente a razionalizzare ed ammodernare l'intero sistema costituzionale. Il progetto, pur essendo ancorato ad un modello di tipo parlamentare, prevedeva alcune modifiche sicuramente innovative, tra le quali: a) l'elezione da parte del Parlamento in seduta comune e a maggioranza assoluta del Presidente del Consiglio, con l'attribuzione a quest'ultimo del potere di nomina e revoca dei Ministri; b) l'introduzione della c.d. sfiducia costruttiva; c) il rafforzamento dei poteri normativi del Governo con particolare riferimento alla potestà regolamentare¹⁰⁷. Il risultato finale fu tuttavia deludente: non solo non si trovò un accordo sulla modifica del sistema elettorale, ma non si

¹⁰⁴ Nel 1990, su iniziativa di un comitato promotore furono raccolte le firme per tre referendum diretti rispettivamente, a) a modificare in senso uninominale maggioritario la legge elettorale del Senato, b) ad abolire la preferenza multipla per i candidati di lista della Camera dei Deputati, c) ad estendere anche ai Comuni con più di 5000 abitanti il sistema maggioritario con voto limitato, allora previsto per i soli Comuni di dimensione minore. La Corte Costituzionale, con la sent. 2 febbraio 1991, n. 47, ammise solo il referendum sulla legge elettorale della Camera. Alla consultazione, che si svolse nei giorni 9 e 10 giugno del 1991, parteciparono il 62,5 per cento degli aventi diritto ed il 95,6 per cento dei votanti si espresse a favore della proposta. In dottrina si rinvia a P. CARNEVALE, *Il referendum abrogativo e i limiti della sua ammissibilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, 1992.

¹⁰⁵ C. MEZZANOTTE, *Relazione generale*, in *Associazione dei costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001, 296. All'inizio degli anni novanta si diffuse nell'opinione pubblica l'idea che «il sistema elettorale di tipo proporzionale con voti di preferenza non consentiva all'elettore di esercitare una reale influenza né sugli eletti né sulle coalizioni di governo né sulle politiche pubbliche», G. PASQUINO, *Il sistema e il comportamento elettorale*, in AA. VV., *La Politica Italiana, Dizionario critico 1945-95*, a cura di G. Pasquino, Roma-Bari, 1995, 143.

¹⁰⁶ La Commissione Iotti-De Mita, composta da 30 Deputati e 30 Senatori venne istituita nelle sedute di Camera e Senato del 23 luglio 1992 attraverso due atti monocamerale sostanzialmente identici (Risoluzione presentata dall'On. Bianco ed altri, in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, XI Legislatura, 23 luglio 1992, n. 6-0001; O.d.g. presentato dal Sen. Gava ed altri, in *Atti Parlamentari*, Senato della Repubblica, XI Legislatura, 23 luglio 1992, n. 1). Nella sua prima seduta (9 settembre 1992) la Commissione deliberò di istituire al proprio interno 4 Comitati, con il compito di indagare i seguenti temi: forma di stato, forma di governo, legge elettorale e garanzie costituzionali. Nelle due deliberazioni istitutive si prevedeva inoltre che tramite una legge costituzionale (da approvarsi entro 6 mesi dalla costituzione della Commissione) venissero conferiti alla stessa poteri referenti nei confronti delle Camere per la formulazione delle proposte, nonché fissati i termini entro i quali la Commissione avrebbe dovuto presentare alle Assemblee le proposte definitive. In attesa del completamento del complesso iter di approvazione della legge costituzionale, ed a seguito dell'avvicinarsi della scadenza del termine di sei mesi dalla costituzione della Commissione previsto nelle delibere istitutive, furono prorogati, in data 4 marzo 1993, mediante due ulteriori atti monocamerale (Mozione Bianco ed altri, in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, XI Legislatura, 4 marzo 1993, n. 1-00147, mozione Gava ed altri, in *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, XI Legislatura, 4 marzo 1993, n. 1-00088), i poteri della Commissione sino alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 6 agosto 1993 n. 1. Tale legge, entrata in vigore l'11 agosto 1993, oltre ad affidare alla Commissione il compito di elaborare «un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla Parte II della Costituzione, ad esclusione della Sezione II del Titolo VI, nonché progetti di legge sull'elezione delle Camere e dei Consigli delle Regioni a Statuto ordinario», introduceva speciali procedure nel procedimento di revisione costituzionale, applicabili soltanto ai progetti assegnati alla Commissione. Independentemente dal quorum di approvazione da parte del Parlamento i vari progetti sarebbero stati infatti sottoposti a referendum popolare. Sui lavori della Commissione Iotti-De Mita e l'art. 138 Cost. si v. C. DE FIORES, *La commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.*, in *Giur. Cost.*, 1993, 1547 ss.

¹⁰⁷ Sui lavori della Commissione Iotti-De Mita, tra gli altri, G. CIAURRO, *La prima fase dei lavori della Commissione De Mita per le riforme istituzionali*, in «1989», 1993, 211; S. CECCANTI, *Un bicameralismo in chiaroscuro*, in *Quad. cost.*, 1995, 317 ss.; S. TROILO, *La ricerca della governabilità*, Padova, 1996.

riuscì nemmeno a procedere all'esame parlamentare del testo approvato in Commissione¹⁰⁸ per la anticipata conclusione della Legislatura.

Dinanzi all'incapacità delle istituzioni di innovarsi, la "chiave di volta" che aprì definitivamente la strada a questa "nuova" fase politico-istituzionale, fu il referendum del 18 aprile del 1993 sulla legge elettorale del Senato. Il quesito referendario mirava ad instaurare un sistema sostanzialmente maggioritario, attraverso l'abrogazione del *quorum* del 65 per cento, necessario ai fini della proclamazione dell'eletto nel collegio¹⁰⁹. L'esito referendario¹¹⁰, favorevole all'abrogazione, fece registrare una altissima partecipazione popolare e un chiaro bisogno di cambiamento¹¹¹. Per dar seguito alla volontà dei cittadini, il Parlamento affrontò con estrema rapidità il tema delle riforme elettorali approvando, nell'estate del 1993, le leggi 4 agosto 1993, n. 276 e 277, che introducevano, tanto alla Camera, quanto al Senato, un nuovo sistema elettorale di tipo misto: per il 75 per cento maggioritario e per il restante 25 per cento proporzionale (il c.d. "Mattarellum", dal nome del relatore delle suddette leggi On. Mattarella)¹¹².

¹⁰⁸ Sulla base delle speciali procedure previste dalla legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, la Commissione Iotti-De Mita presentò in data 11 gennaio 1994 alle Presidenze delle due Camere un progetto di revisione costituzionale riguardante la revisione della parte seconda della Costituzione, COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Progetto di legge costituzionale, Revisione della seconda parte della Costituzione (art. 1 della legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1)*, in *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati e Senato della Repubblica, XI Legislatura, 11 gennaio 1994, A.C. n. 3597 e A.S. n. 1789. Sui lavori della Commissione Iotti-De Mita e l'art. 138 Cost. si v. C. DE FIORES, *La commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.*, in *Giur. Cost.*, 1993, 1547 ss.

¹⁰⁹ Nel 1993, il comitato promotore tornò nuovamente a chiedere l'abrogazione di alcuni articoli della legge elettorale del Senato (legge 6 febbraio 1948, n. 29) e quella relativa ai Comuni (a seguito dell'approvazione della legge 25 marzo 1993, n. 81, tale referendum non si svolse più). In favore dell'ammissibilità del referendum sulla legge elettorale del Senato si pronunciò successivamente la Corte costituzionale, con sentenza 4 febbraio 1993, n. 32, osservando, tra l'altro, che il «fine intrinseco» del referendum «è l'eliminazione del quorum del 65 per cento dei voti validi prescritto nell'inciso finale per la proclamazione dell'eletto nel collegio, che finora ha reso di fatto inoperante, tranne in uno o due casi isolati, il criterio maggioritario enunciato nella prima parte del comma; conseguenza dell'abrogazione è la sostituzione del sistema attuale con un sistema misto prevalentemente maggioritario, e precisamente maggioritario con un unico turno». Per una critica alla decisione della Consulta si rinvia, fra gli altri a G. FERRARA, *Costituzionalismo e regimi politici*, in *Critica marxista*, 1994, n. 6; G.U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda repubblica*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1994, 22 ss; L. VENTURA, *La motivazione tra pronunce della Corte ed atti oggetti del controllo*, in *AA. VV.*, *Le motivazioni delle decisioni della Corte costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Torino, 1994, 355 ss.

¹¹⁰ A favore del "Sì" si espresse infatti l'82,74 per cento dei votanti, con una partecipazione del 77,01 per cento degli aventi diritto. I dati elettorali sono consultabili nella banca dati del Ministero dell'interno (www.elezionistorico.interno.it).

¹¹¹ Sul punto si vedano le considerazioni di C. MEZZANOTTE, *Relazione generale*, cit., 297, il quale sottolinea il «valore assolutamente straordinario», quasi costituente, del referendum del 1993. In particolare, Secondo Mezzanotte, «una sanzione così solenne della fine dei partiti (...) portatori del Patto costituzionale, non poteva (...) essere archiviata sotto la rubrica di una mera abrogazione di una legge elettorale da parte di una fonte pari ordinata». Di parere opposto A. PACE, *Intervento*, in *Associazione dei costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001, 429, il quale, richiamando C. Schmitt, sostiene che non vi può essere «esercizio di potere costituente nell'ipotesi di decisioni popolari istituzionalizzate, come nel caso dell'art. 75 della Costituzione». Una posizione mediana, è quella di L. ELIA, *Intervento*, in *Associazione dei costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001, 431, il quale, pur riconoscendo che «il referendum abrogativo e un certo uso del potere giudiziario rientravano nel quadro costituzionale», evidenzia che «per regolare la vita del Palazzo» si accettarono «regole che non erano state elaborate dall'interno» uscendo, di fatto, dal «circuitto Parlamento-Governo». Per una ricostruzione delle vicende relative al movimento referendario degli anni novanta si rinvia a M. SEGNI, *La rivoluzione interrotta*, Milano 1994.

¹¹² Occorre precisare che l'assegnazione della quota proporzionale avveniva sulla base di due diversi meccanismi. Al Senato, tale ripartizione si effettuava a livello regionale attraverso il metodo d'Hondt o delle divisioni successive, a partire della somma dei voti ottenuti dai candidati presenti nei collegi uninominali e aventi il medesimo simbolo, sottratti i voti di coloro che erano stati già proclamati eletti nei collegi (c.d. "scorporo totale"). Nel caso della Camera dei Deputati, invece, una volta effettuato il c.d. "scorporo parziale" – ovvero la sottrazione, dai voti conseguiti dalle

Nella sua prima applicazione, avvenuta nelle elezioni del 27 e 28 marzo del 1994 in un contesto apertamente multipartitico, il nuovo sistema elettorale incentivò i partiti a formare ampie aggregazioni per poter concorrere nei collegi uninominali (475 alla Camera e 232 al Senato). Si formarono complessivamente tre coalizioni: quella di sinistra, denominata dei "progressisti"; quella di centro, denominata "Patto per l'Italia"; e infine quella di centro-destra distinta in due diverse alleanze elettorali: il Polo del buon governo al centro-sud (Forza Italia, Alleanza nazionale e C.C.D.) e il Polo della libertà al nord (Forza Italia e Lega Nord). Le elezioni sancirono la netta vittoria del centro-destra dando avvio al Governo Berlusconi I. Il successo elettorale, tuttavia, anziché consolidare l'Esecutivo, mise subito in evidenza le contraddizioni della nuova maggioranza parlamentare, «dovute al fatto che non era espressione di una coalizione nazionale fondata su un programma comune»¹¹³. Dopo appena sette mesi, il Presidente del Consiglio fu infatti costretto a rassegnare le dimissioni, seguendo peraltro la vecchia prassi delle crisi extraparlamentari.

Il processo di bipolarizzazione del sistema politico avanzò ulteriormente nelle elezioni del 1996, grazie alla disgregazione del polo elettorale di centro e alla crescente personalizzazione della politica. L'esito elettorale premiò la coalizione di centro-sinistra, che insieme a Rifondazione comunista – legata all'Ulivo da un "patto elettorale di desistenza"¹¹⁴ – si trasformò nella maggioranza parlamentare a sostegno del Governo Prodi I. Il compiersi di una effettiva alternanza alla guida del Governo non arrestò tuttavia la tendenza, già verificatasi nel corso della precedente Legislatura, alla frammentazione partitica. L'assenza di una base programmatica comune alle due coalizioni favorì infatti la proliferazione dei gruppi parlamentari, nonché il c.d. fenomeno del "trasformismo", ovvero il passaggio di parlamentari eletti tra le file di un partito a gruppi diversi anche appartenenti ad altre coalizioni, con la conseguente formazione di governi sostenuti da alleanze parlamentari distinte da quelle elettorali (D'Alema I e II e Governo Amato II)¹¹⁵. La mancata stabilizzazione del quadro politico fece emergere tutti i limiti delle leggi elettorali quali "strumenti" in grado di incidere sul funzionamento della forma di governo, spostando nuovamente l'attenzione sul tema delle riforme istituzionali¹¹⁶.

Nel 1997 venne infatti istituita con legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, la terza Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (Commissione D'Alema), composta da trentacinque Deputati e trentacinque Senatori, con il compito di predisporre un progetto di revisione

liste, di quelli necessari per eleggere nei collegi uninominali i candidati collegati a ciascuna lista (in pratica i voti del secondo classificato più uno) – i 155 seggi "proporzionali" venivano ripartiti a livello nazionale attraverso la formula proporzionale dei quozienti interi e dei più alti resti, nell'ambito di un sistema a lista bloccata e con una soglia di sbarramento del 4 per cento. Sulla riforma elettorale del 1993 si rinvia a AA. VV., *Riforme elettorali*, a cura di M. Luciani - M. Volpi, Bari, 1995; R. D'ALIMONTE – A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano*, in AA. VV., *Maggioritario ma non troppo*, a cura di S. Bartolini – R. D'Alimonte, Bologna, 1995.

¹¹³ Lo stesso tipo di problema avevano in realtà investito anche la coalizione dei progressisti, la quale, sebbene unita sotto un unico cartello elettorale, non aveva individuato né un candidato unico alla Presidenza (la candidatura di Occhetto era stata messa in discussione da autorevoli esponenti dello stesso P.D.S.), né un programma comune, «ma solo una dichiarazione d'intenti, che si accompagnava, senza sostituirli, ai programmi di partito», R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 175 ss.

¹¹⁴ Tale accordo impegnava l'Ulivo e Rifondazione Comunista a non presentarsi contemporaneamente in alcuni seggi, in modo da non favorire il centro-destra.

¹¹⁵ R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 194 ss.

¹¹⁶ Come ha osservato, P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., 548, gli elettori con il loro comportamento possono dar luogo ad un bipolarismo anche con il sistema proporzionale, «senza per questo escludere correnti interne a ciascun partito». Allo stesso modo, l'adozione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, non esclude la possibilità di dar vita a «un bipolarismo molto articolato».

della parte II della Costituzione, con particolare riguardo alla forma di Stato, alla forma di governo, al bicameralismo e al sistema delle garanzie¹¹⁷.

Relativamente alla forma di governo, il progetto proposto dalla Commissione coniugava in sé il semipresidenzialismo francese e il parlamentarismo tradizionale¹¹⁸. Le innovazioni ruotavano intorno a quattro "pilastri" fondamentali: a) l'elezione diretta del Capo dello Stato, il quale, pur mantenendo un ruolo di garanzia, avrebbe nominato, tenendo conto dei risultati elettorali, il Primo Ministro; b) l'eliminazione della fiducia preventiva e attribuzione alla sola Camera dei Deputati del potere di sfiduciare il Governo; c) il potenziamento del ruolo del Primo Ministro, che oltre ad avere il potere di proporre la nomina e la revoca dei Ministri al Capo dello Stato avrebbe potuto, in via esclusiva, presentare disegni di legge alle Camere; d) il rafforzamento dei poteri del Governo in Parlamento, attraverso l'espreso riconoscimento del potere di inserire determinati disegni di legge nell'ordine del giorno e chiederne una rapida approvazione, nonché quello di opporsi a leggi di spesa di iniziativa parlamentare¹¹⁹.

Complessivamente, i lavori della "Bicamerale D'Alema", pur partendo da ipotesi di riforma sicuramente interessanti, si svolsero ancora una volta in un contesto politico caratterizzato da continui stravolgimenti delle posizioni assunte, che ne decretarono il sostanziale fallimento¹²⁰.

L'insuccesso della Commissione D'Alema non ostacolò comunque il processo di ristrutturazione del sistema partitico che con l'avvicinarsi delle elezioni del 2001 subì un ulteriore assestamento verso uno schema bipolare. Per la prima volta, infatti, le due coalizioni principali si presentarono agli elettori non solo con un unico candidato alla Presidenza del Consiglio, il cui nome appariva in entrambi i contrassegni elettorali¹²¹, ma soprattutto con un programma di governo sottoscritto da

¹¹⁷ Alla Commissione D'Alema vennero conferiti gli stessi poteri speciali riconosciuti a suo tempo alla Commissione Iotti-De Mita, derogatori rispetto al procedimento di revisione costituzionale stabilito dall'art. 138 Cost. Sul punto si v. A. DI GIOVINE, *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Quad. Cost.*, 1997, 383 ss.; M. OLIVETTI, *La Commissione bicamerale sulle riforme costituzionali: profili storico-istituzionali e rilievi di ordine procedurale*, in *Iustitia*, 1997, 159 ss.

¹¹⁸ P. CARETTI, *La forma di governo*, cit. La forma di governo proposta dalla Commissione venne definita da Cheli "semipresidenzialismo all'italiana", E. CHELI, *Forma di governo e organi di garanzia. Rapporto introduttivo*, in AA. VV., *Legge elettorale e forma di governo: ipotesi per una riforma condivisa, Atti del Seminario di studi*, Firenze. Fondazione Spadolini Nuova Antologia, 3 febbraio 2007, a cura di D. Nardella, Firenze, 2007, 57.

¹¹⁹ COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione sulla forma di Governo del Senatore C. Salvi*, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, XIII Legislatura, A.C. n. 3931 e A. S. 2583. In dottrina, sui lavori della Commissione si v., fra gli altri, V. ATRIPALDI - R. BIFULCO, *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 1998; AA. VV., *Riflessioni sulla forma di Stato proposta dalla Commissione Bicamerale*, a cura di G. Zaccaria, Padova, 1998; AA. VV., *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, a cura di P. Caretti, Padova, 1998; AA. VV., *Quale riforma della Costituzione?*, a cura di G. Azzariti, Torino, 1999; G. AZZARITI - M. VOLPI, *La riforma interrotta. Riflessioni sul progetto di revisione costituzionale della Commissione Bicamerale*, Perugia, 1999.

¹²⁰ Già nel corso degli anni ottanta G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, Vol. II, 915 ss., evidenziava come «l'esigenza della riforma nasce dalla disgregazione del processo di integrazione politica; ma la riforma costituzionale presuppone essa stessa il massimo di aggregazione. Si vuole la riforma perché non si riesce a decidere; ma la riforma della Costituzione (nel senso ipotizzato) è essa stessa la massima decisione ipotizzabile. Quanto maggiore è la disgregazione, tanto maggiore è la necessità della riforma; ma tanto più questa è necessaria, quanto più è difficile. Fino al limite del paradosso: dove la riforma è assolutamente indispensabile, ivi è anche assolutamente impossibile».

¹²¹ Sul punto si v. A. PIZZORUSSO, *Le riforme costituzionali: una transizione per destinazione sconosciuta*, in *Foro It.*, 2005, 217 ss., il quale evidenzia come l'inserimento nella scheda elettorale del nome del Presidente del Consiglio designato da ciascuna coalizione, ha determinato «una modifica tacita dell'art. 92, 2° comma, Cost. che attribuisce al Presidente della Repubblica il compito di scegliere il titolare di tale carica. È evidente infatti che l'elezione così organizzata stabilisce un vincolo per il Presidente che i Costituenti non avevano affatto previsto». Di parere opposto, M. SICLARI, *Il Presidente della Repubblica*, in AA. VV., *Lineamenti di Diritto Pubblico*, a cura di F. Modugno, 2010, 435,

tutta gli alleati. L'esito elettorale sancì una netta vittoria del centro-destra e del suo *Leader* Silvio Berlusconi che nel giugno del 2001 diede avvio al suo II Governo.

Il nuovo Esecutivo mostrò fin da subito di essere un governo destinato a durare a lungo¹²²: all'amplessima maggioranza parlamentare sia alla Camera che al Senato (oltre cento deputati e circa quaranta senatori in più rispetto all'opposizione) si associava infatti, per la prima volta, la corrispondenza tra alleanza parlamentare, alleanza di governo e alleanza elettorale¹²³.

Nonostante ciò, la dialettica interna alla coalizione rimase sempre costante per tutta la Legislatura¹²⁴. L'uso eccessivo ed improprio degli strumenti preposti dall'ordinamento per assicurare continuità alle decisioni elaborate in Consiglio dei Ministri (dall'abuso della questione di fiducia, spesso posta sui c.d. maxi-emendamenti, al continuo ricorso ai decreti legge e ai decreti legislativi) provocavano frequenti malumori non solo tra le forze di opposizione ma anche nelle stessa maggioranza¹²⁵.

A questa «visione del governare senza garanzie»¹²⁶, che esaltava il Governo e al suo interno il ruolo del Presidente del Consiglio, si ispirarono sia il progetto di revisione della seconda parte della Costituzione del 2005 che la riforma del sistema elettorale, entrambi approvati sul finire della XIV Legislatura con i soli voti della maggioranza di centro-destra.

Il primo di questi interventi, poi bocciato dal referendum del 2006¹²⁷, mirava ad introdurre (insieme alla riforma federale dello Stato, la c.d. *devolution*) una sorta di "Premierato assoluto"¹²⁸ che concentrava "in un uomo solo" – il Primo Ministro – un enorme potere, scardinando il

secondo il quale tale vincolo ha più natura politica che giuridica: «se la maggioranza delle forze politiche presenti in Parlamento manifestasse la volontà di sostenere un governo, anche se diretto da una personalità distinta da quella designata come *leader* della coalizione al momento delle elezioni politiche, il Presidente non potrebbe che prenderne atto, nominare il Governo e farlo assoggettare al voto di fiducia delle Camere».

¹²²Il Governo Berlusconi è rimasto in carica dall'11 giugno 2001 al 23 aprile 2005, per un totale di 1.412 giorni il governo diventando il governo più longevo della storia repubblicana. Nel passaggio dal II al III Governo Berlusconi non subirono peraltro cambiamenti né la guida, né tantomeno la formula politica. Ad avviso di C. CHIMENTI, *Anatomia della XIV Legislatura, Cronache di un quinquennio tra innovazione e continuità*, Torino, 2006, 42 ss., i numerosi rimpasti che si susseguirono nella XIV Legislatura, palesemente finalizzati «ad evitare la crisi», dimostrano ampiamente «la posizione di supremazia del Presidente del Consiglio in seno alla compagine governativa (ed alla stessa maggioranza)».

¹²³R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 195.

¹²⁴I problemi di tenuta della coalizione di centro-destra sono emersi soprattutto a partire dalla seconda metà della XIV Legislatura quando è riapparso «il multipolarismo della coalizione parlamentare», G. FERRARA, *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, 101 ss. Sul punto si veda anche S. MERLINI, *I partiti, il Parlamento e il governo nel cosiddetto «modello bipolare». I partiti «maggioritari» e quelli «carismatici» fra le elezioni del 2008 e la crisi politica del 2010: dal modello bipolare al neo trasformismo depretisiano?*, in AA. VV., *Indirizzo politico e collegialità del governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, a cura di S. Merlini, Torino, 2011, 5 ss., il quale evidenzia come le divergenze fra le forze politiche di maggioranza «riguardavano principalmente la definizione e la realizzazione di quella parte del programma di governo attinente alla politica economica e finanziaria guidata dal Ministro dell'economia e delle finanze Tremonti».

¹²⁵In questo senso si veda G. TARLI BARBIERI, *Funzionamento degli organi costituzionali*, in *Democrazia e diritto*, 2003, 138.

¹²⁶A. MAZZELLA, *La terza Costituzione*, in *La Repubblica*, 22 aprile 2005, 1.

¹²⁷Nel referendum del 25 giugno 2006 il "No" vinse con il 61,7 per cento mentre i "SI" si fermarono al 38,3 per cento. Alla chiusura dei seggi l'affluenza fu del 53,6 per cento degli aventi diritto. I dati sono reperibili sul sito del Ministero dell'interno (www.interno.it).

¹²⁸L. ELIA, *Il Premierato assoluto, Relazione al seminario di ASTRID sul progetto governativo di riforma della seconda parte della Costituzione*, Roma, 22 settembre 2003, in *Astrid-online.it*.

tradizionale sistema di *checks and balances* voluto dai Padri costituenti¹²⁹. In sintesi, tale progetto prevedeva: a) la sostanziale elezione diretta del Primo Ministro, il quale, oltre a determinare (anziché dirigere) la politica generale del Governo, avrebbe nominato e revocato i Ministri; b) l'eliminazione della fiducia iniziale che sarebbe stata sostituita da una formale approvazione da parte della sola Camera del "programma di legislatura"; c) l'attribuzione al Primo Ministro del potere di chiedere al Presidente della Repubblica, in ogni momento e sotto la sua esclusiva responsabilità, lo scioglimento della Camera dei Deputati; d) il rafforzamento dei poteri del Governo in Parlamento¹³⁰; e) l'introduzione di una "inedita" sfiducia costruttiva, ovvero l'approvazione da parte della stessa maggioranza parlamentare uscita dalle elezioni di una mozione di sfiducia contenente il nome del nuovo Primo Ministro¹³¹.

Per quanto concerne il secondo intervento di riforma, relativo al sistema elettorale, va innanzitutto precisato che almeno inizialmente l'intervento del Legislatore sembrava diretto unicamente ad una parziale rivisitazione del sistema disciplinato dalle leggi del 1993¹³². Soltanto verso la fine della Legislatura, dopo l'approvazione in seconda lettura del progetto di revisione della II parte della Costituzione, le varie proposte si sono tramutate in una vera e propria riforma di sistema, tendenzialmente in linea con la forma di governo designata nel fallito tentativo di riforma costituzionale.

La legge 21 dicembre 2005, n. 270, prevede infatti un sistema proporzionale con soglie di sbarramento e un premio di maggioranza a favore delle lista o della coalizione di liste più votata. Nella fase pre-elettorale, le forze politiche sono inoltre tenute a depositare un programma comune nel quale devono dichiarare il nome e il cognome della persona da loro indicata come unico "capo

¹²⁹ In questo senso, L. ELIA, *Il premierato assoluto, relazione al seminario di Astrid sul progetto governativo di revisione della Costituzione*, cit., il quale evidenzia come all'abnorme rafforzamento del governo la riforma contempla una decisiva attenuazione delle garanzie costituzionali.

¹³⁰ La riforma introduceva in particolare: a) una corsia preferenziale per i progetti di legge presentati dal governo e il diritto a che essi fossero approvati entro una determinata data; b) la facoltà per il governo di far ricorso al voto "articolo per articolo" in modo da evitare l'emendabilità del testo; c) il potere per il Primo Ministro di porre la questione di fiducia su qualsiasi progetto di legge ad eccezione di quelli in materia costituzionale con obbligo di scioglimento della Camera e conseguenti dimissioni del governo in caso di voto contrario, salvo l'approvazione da parte della stessa maggioranza uscita dalle elezioni di una mozione contenente il nome del nuovo Primo Ministro.

¹³¹ In dottrina, fra gli altri, G. FERRARA, *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Rassegna Parlamentare*, 2004, 89 ss.; S. CECCANTI, *Premierato e poteri di veto*, in *Lavoce.info*, 11 dicembre 2003; S. LABRIOLA, *In ordine al potere di scioglimento*, in *Federalismi.it*, 2004; G. PITRUZZELLA, *Il Governo del Premier*, in AA. VV., *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, a cura di P. Calderisi - F. Cintioli - G. Pitruzzella, Soveria Manelli, 2004; M. VOLPI, *Il presidenzialismo all'italiana ovvero dello squilibrio tra i poteri*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, a cura di G. Azzariti, Vol. III, Torino, 2005; S. GAMBINO, *Dal "semipresidenzialismo debole" al "premierato assoluto" Riflessioni critiche sulla ingegneria costituzionale in tema di forma di governo*, in *Astrid-online*; P. CIARLO, *Governo Legislatore e super-rigidità della Costituzione: due pregiudiziali*, in *Costituzionalismo.it*, 6 luglio 2004; A. DI GIOVINE, *Fra cultura e ingegneria costituzionale: una forma di governo che viene da lontano*, in *Astrid-online.it*, 2004; G. GUZZETTA, *Il rapporto Camera-Governo: una razionalizzazione "potabile"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 ottobre 2004; S. MERLINI, *La forma di governo nella riforma costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 maggio 2005; P. CARETTI, *La forma di governo*, cit.; R. BIN, *La forma di governo dello "Stato di pubblicità"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 dicembre 2005.

¹³² L'esigenza di procedere ad una modifica delle leggi elettorali del 1993 era imposta innanzitutto dalla necessità di risolvere le anomalie prodotte dallo scorporo nelle elezioni del 2001 (mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera). Occorreva inoltre procedere alla revisione dei collegi uninominali per via del censimento del 2001, e per ripristinare il rapporto tra quota maggioritaria e quota proporzionale che era stato alterato a seguito della nuova disciplina elettorale sugli italiani all'estero. Sul dibattito in materia elettorale nel corso della XVI Legislatura si rinvia a L. SPADACINI, *Le riforme in materia elettorale e costituzionale*, in AA. VV., *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, a cura di A. D'Andrea - L. Spadacini, Brescia, 2008, 477 ss.

della coalizione” o “capo della forza politica”¹³³. La “chiave di volta” intorno al quale ruota l’intera legge è rappresentata dal premio di maggioranza che garantisce «una chiara curvatura in senso selettivo-maggioritario»¹³⁴ del risultato elettorale. Il premio, tuttavia, essendo assegnato secondo diversi meccanismi alla Camera e al Senato, non è in grado di garantire – a priori – identiche maggioranze nei due rami del Parlamento.

Tale rischio si è concretamente manifestato nelle elezioni politiche del 2013 che, come noto, hanno mandato «in frantumi» lo schema bipolare con l’affermazione di tre schieramenti politici tra loro inconciliabili. Al di là dei risultati negativi conseguiti in termini di “governabilità” (nessuno delle principali forze politiche ha la maggioranza dei seggi in entrambi i rami del Parlamento), confermando ancora una volta l’incapacità dello strumento elettorale di risolvere le inefficienze del sistema, il principale problema che pone la suddetta disciplina riguarda soprattutto l’indebolimento istituzionale delle Assemblee e della loro capacità rappresentativa¹³⁵.

La legge n. 270 del 2005 ha infatti accentuato enormemente la crisi di rappresentatività¹³⁶, cancellando, alla base, l’autonoma legittimazione dei loro membri la cui elezione dipende sostanzialmente dall’esito della competizione elettorale dei propri *leader* nazionali. Le liste bloccate, la cui composizione è affidata agli apparati dei partiti, hanno inoltre eliminato qualsiasi collegamento dei candidati al territorio, impedendo il naturale rapporto rappresentativo con l’elettorato¹³⁷.

Complessivamente, un sistema elettorale così congegnato, attribuisce al “capo della coalizione” o della “forza politica” un ruolo che esce decisamente fuori dal quadro istituzionale prefigurato dai Padri costituenti. La funzione di intermediazione tra Stato e cittadini, tradizionalmente svolta dai partiti e dai loro rappresentanti, viene infatti lasciata direttamente al *leader* politico, che diviene l’unico “interprete” delle istanze provenienti della società civile.

4.1 Il ruolo del Presidente del Consiglio nell’incompiuta transizione istituzionale italiana

Il passaggio dal c.d. parlamentarismo consensuale ad un sistema “tendenzialmente maggioritario” ha prodotto significative modifiche nel funzionamento della forma di governo, rafforzando soprattutto il Governo e, al suo interno, il ruolo del Presidente del Consiglio¹³⁸.

¹³³ Una norma analoga è prevista anche per i partiti che si presentano da soli. Sulla possibilità di tale norma di condizionare il procedimento di formazione del governo la dottrina si è espressa in maniera assai critica. Su tutti si veda A. D’ANDREA, *Costituzione e forma di governo in Italia*, in *Studi e ricerche di storia contemporanea n. 68*, 2007, 189 ss. Il collegamento tra la nuova disciplina elettorale e il progetto di riforma costituzionale si rinviene soprattutto con l’art. 92 nel quale si stabilisce che «l’elezione dei deputati deve favorire la formazione di una maggioranza collegata al candidato alla carica di Primo ministro ... che a sua volta, si candida a quella carica in collegamento con (raggruppamenti di) candidati, o con liste di candidati».

¹³⁴ Così, P. CARNEVALE, *Il Parlamento*, in AA. VV., *Lineamenti di diritto pubblico*, a cura di F. Modugno, Torino, 2010, 269.

¹³⁵ V. LIPPOLIS, *La riforma elettorale*, in *I costituzionalisti e le riforme. Seminario dell’associazione italiana dei costituzionalisti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

¹³⁶ Sul punto si v. C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, 2007.

¹³⁷ Sul punto si v. L. SPADACINI, *Il declino della democrazia rappresentativa*, in AA. VV., *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, a cura di A. D’Andrea e L. Spadacini, Brescia, 2008, 732 ss.

¹³⁸ Sul punto si v. S. FABBRINI, *Governare l’Italia: il rafforzamento dell’esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leaders e sfide*, Napoli, 2011, 43, il quale evidenzia come soprattutto nel corso del primo decennio del nuovo secolo «i governi italiani, e in particolare i governi di centro-

Da una democrazia fondata quasi esclusivamente sull'intermediazione dei partiti si è infatti passati ad un modello di democrazia in cui gli elettori, attraverso il voto, scelgono la coalizione, il programma e "indirettamente" anche il candidato alla carica di Presidente del Consiglio.

Quest'ultimo non è più soltanto «un mediatore di una coalizione che ha la sua forza nei partiti», ma un vero e proprio «*leader* che deve condurre alla vittoria elettorale la coalizione che in lui si riconosce». Le capacità personali del futuro candidato *Premier* sono infatti diventati elementi fondamentali della proposta politica se non addirittura fattori centrali di legittimazione del potere, mentre i partiti e gli stessi programmi hanno assunto sempre più una rilevanza secondaria¹³⁹.

A rafforzare il Governo, e in particolar modo la figura del Presidente del Consiglio, ha contribuito senz'altro la scelta – sperimentata a partire del 2001 – di indicare direttamente nel contrassegno elettorale di ciascuno schieramento politico il nome del candidato destinato a ricoprire la carica di Presidente del Consiglio¹⁴⁰, nonché l'obbligo contenuto nell'attuale legge elettorale, di dichiarare il nome e il cognome del "capo della forza politica" o "capo della coalizione"¹⁴¹.

Queste due novità hanno avuto un immediato riflesso nel procedimento di formazione del governo, e in particolare nelle fasi preparatorie delle consultazioni e dell'incarico¹⁴². Anche se le prerogative del Presidente della Repubblica sono rimaste formalmente invariate, non vi è alcun dubbio che la relazione che intercorre tra «volontà del corpo elettorale e governo sia più stretta e che la legittimazione di quest'ultimo ne risulta accresciuta»¹⁴³. In questo mutato quadro, le fasi preparatorie hanno assunto un valore inferiore rispetto al passato, tant'è che una parte consistente della dottrina ha addirittura sostenuto il loro sostanziale superamento¹⁴⁴, essendo tale indicazione già emersa nelle urne¹⁴⁵.

destra, sono stati guidati da un vero e proprio Principe» che ha sintetizzato in sé stesso il progetto politico della coalizione».

¹³⁹ V. LIPPOLIS, *La centralità del governo nel sistema politico*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leaders e sfide*, Napoli, 2011, 19.

¹⁴⁰ Sul punto si v. O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. Pubbl.*, 2004, 24, il quale evidenzia come nel c.d. parlamentarismo maggioritario ciascuno schieramento politico ha un proprio «*leader* riconoscibile». Di conseguenza, «anche se non è prevista formalmente l'elezione diretta del Primo Ministro, *di fatto* si ha la designazione elettorale del *Premier*».

¹⁴¹ La scelta operata dal legislatore con la nuova legge elettorale del 2005 non ha fatto altro che formalizzare il rapporto diretto esistente tra l'aspirante Presidente del Consiglio e l'elettorato, V. LIPPOLIS, *La centralità del governo nel sistema politico*, cit., 19.

¹⁴² L'*iter* procedurale di formazione del governo è tradizionalmente suddiviso in quattro fasi. Le prime due sono rimesse alla prassi costituzionale (si tratta delle c.d. fasi preparatorie delle consultazioni e del conferimento dell'incarico) le altre sono invece previste direttamente dagli art. 92 e 93 della Cost. (nomina e giuramento). Sul procedimento di formazione del governo si rinvia a C. COLAPIETRO, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione*, cit., 354.

¹⁴³ V. LIPPOLIS, *La centralità del governo nel sistema politico*, cit., 18. In questo senso anche si veda A. D'ANDREA, *Conclusioni*, in AA. VV., *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, a cura di A. D'Andrea, Milano, 2003, 334.

¹⁴⁴ Cfr. C. CHIOLA, *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in AA. VV., *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani – M. Volpi, Bologna, 1997, 107 ss.; S. LABRIOLA, *Lo scioglimento anticipato del 1994 e la crisi di governo del 1998 (appunti sulla transizione)*, in AA. VV., *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale, Atti del convegno di Catanzaro 22-23 ottobre 1999*, a cura di L. Ventura, Torino, 2001, 277; L. CARLASSARE, *Relazione generale*, in AA.VV., *Il Governo, Atti del XVI Convegno annuale A.I.C., Palermo 8-9-10 novembre 2001*, Cedam, Padova, 2002, 96; A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2.

¹⁴⁵ Sul punto si v. O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, cit., 27, il quale, pur concordando sul fatto che il principio maggioritario ha inciso sulle fasi preparatorie delle consultazioni e dell'incarico condizionando l'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica in ordine al procedimento di formazione del governo, rileva come «tutto ciò non significa ancora che la designazione elettorale *di fatto* del *Premier* e della formula di governo preconstituisca a carico del Presidente della Repubblica un vincolo

Questa ricostruzione, in realtà, può essere accolta soltanto con riferimento alla formazione di un governo successivo a nuove elezioni, il cui risultato consente di individuare fin da subito una chiara maggioranza parlamentare. Come ampiamente dimostrato nel corso dell'ultimo ventennio, nel caso di crisi di governo insorte durante la Legislatura o in presenza di risultati elettorali non univoci, il "raggio di azione" del Presidente della Repubblica si amplia notevolmente consentendo al "vecchio sistema" di riemergere¹⁴⁶.

È naturale che in queste particolari circostanze, il Capo dello Stato svolge un ruolo di primo piano, fino al punto di "dirigere" eventuali crisi o addirittura "incentivare" la formazione di "ampie maggioranze parlamentari"¹⁴⁷ per far fronte a gravi situazioni economiche e/o istituzionali. Così delineato il ruolo del Presidente della Repubblica rimane a mio avviso ancorato alla forma di governo parlamentare, anche perché la peculiarità di tale modello, rappresentato dal necessario rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, impedisce il superamento di eventuali fasi emergenziali (intendendo per tali sia crisi di governo insorte nel corso della Legislatura che vere e proprie "crisi di sistema" come quella che sta attualmente attraversando il nostro paese) mediante soluzioni «a rime obbligate»¹⁴⁸.

Per quanto riguarda la figura del Presidente del Consiglio, occorre rilevare, che la sua preminenza, affermata soprattutto sul piano elettorale, si è poi costantemente indebolita nel corso di ciascuna Legislatura succedutasi dal 1992 ad oggi a causa della scarsa coesione degli schieramenti politici. Anzi, quanto più la distanza ideologica e programmatica tra i partiti coalizzati aumentava, tanto più il Presidente del Consiglio è stato costretto ad interpretare quel ruolo di "mediatore" tipico del periodo anteriore al 1992¹⁴⁹.

Del resto, anche dopo l'entrata in vigore delle leggi elettorali maggioritarie, i Governi della Repubblica italiana sono rimasti "governi di coalizione", fondati cioè sull'accordo tra molteplici

giuridicamente rilevante, con il divieto di conferire l'incarico a personalità diversa da quella indicata nel simbolo dello schieramento vittorioso». Secondo l'autore, infatti, tale vincolo «è meramente *fattuale* e la scelta presidenziale obbligata, perché la maggioranza parlamentare non sarebbe disposta a concedere il proprio sostegno ad un soggetto diverso da quello indicato dal corpo elettorale come *leader* della coalizione». Ne consegue, pertanto, che «il potere di nomina soggiace al medesimo principio di sempre: trovare un nome, ed una formula politica che possa ottenere la fiducia parlamentare».

¹⁴⁶ Il riferimento è ovviamente alla formazione dei c.d. governi tecnici della XII e XVI Legislatura nonché all'attuale Governo di "larghe intese" presieduto dall'On. E. Letta.

¹⁴⁷ G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, 76. Per un approfondimento del ruolo del Presidente della Repubblica nel parlamentarismo maggioritario si rinvia, fra gli altri, a P. L. PETRILLO, *L'ultimo tentativo: Il Presidente Napolitano e il procedimento di scioglimento delle Camere*, in *Rass. Parl.*, 2008, 427 ss.; C. DE FIORES, *Sulla natura polivalente del potere delle Camere*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2007, 129 ss.; C. CHIMENTI, *Il Presidente della Repubblica nel parlamento maggioritario*, in *Nomos*, 2002, 17 ss.; C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2002, 171 ss.; E. CHELI, *La riforma mancata*, Bologna, 2000, 68 ss.; L. CARLASSARE, *I due consoli: Presidente della Repubblica e primo Ministro*, in AA. VV., *La Costituzione tra revisione e cambiamento*, a cura di S. Rodotà - U. Allegretti - M. Dogliani, Roma, 1998, 68 ss.; G. PITRUZZELLA, *L'ambiguo ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Dir. Pubbl.*, 1997, 735 ss.

¹⁴⁸ G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e situazioni di crisi politica (2001-2010)*, cit., 83. Sul punto Cfr. A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, il quale evidenzia come «in linea teorica, non può escludersi del tutto "anche" l'eventuale formazione di un governo con una maggioranza parlamentare diversa da quella elettorale, ma – a parer nostro – dovrebbe trattarsi di una sorta di governo breve, di emergenza, con vasto consenso parlamentare (sostanzialmente di unità nazionale) e legato a situazioni contingenti e straordinarie. Tutte condizioni, queste, che comunque dovrebbero preludere ad uno scioglimento anticipato, volto ad accertare la reale volontà del corpo elettorale. Ma anche tutte condizioni difficili a verificarsi e potenzialmente oggetto di controversie, essendo talvolta incerta la distinzione fra un governo "di necessità" e un governo fondato su una nuova, impreveduta coalizione politico-parlamentare».

¹⁴⁹ R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 415.

sogetti politici spesso tra loro ideologicamente contrapposti¹⁵⁰. È dunque evidente che la natura stessa di questi governi che impone al Presidente del Consiglio di esercitare le proprie funzioni perseguendo soluzioni condivise con i Ministri e i partiti di maggioranza. Ne consegue, che il suo ruolo continua ad essere condizionato dalle caratteristiche della maggioranza parlamentare e dalla particolare fase politica in cui il Governo è chiamato ad operare.

Complessivamente, sembra dunque trovare conferma quella "terza via" caratterizzata da una "alternanza diacronica" fra modello monocratico e modello collegiale¹⁵¹.

4.2 L'Ordinamento della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri: i dd.lgs. nn. 300 e 303 del 1999

Nelle intenzioni del Legislatore, il rafforzamento del ruolo Presidente del Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto consolidarsi soprattutto dopo il varo della legge delega n. 59 del 1997 e dei successivi dd.lgs. nn. 300 e 303 del 1999, diretti, il primo, a riformare i Ministeri riducendone il numero (da diciotto a dodici) e configurandoli come apparati chiamati ad esercitare funzioni omogenee riconducibili ad una *mission* unitaria, e il secondo, ad incidere sull'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri trasformandola in una vera e propria «cabina di regia della politica governativa»¹⁵².

Nel corso dell'ultimo decennio, tuttavia, una lunga serie di provvedimenti governativi d'urgenza, in aperto contrasto con la chiara riserva di legge di cui all'art. 95 Cost., hanno rimesso parzialmente in discussione questo indirizzo¹⁵³. Se da un lato è senz'altro vero che l'affermazione di un determinato modello organizzativo del governo, non può – a Costituzione invariata – essere

¹⁵⁰ Così G. FERRARA, *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, cit., 102, secondo il quale la trasformazione del sistema elettorale in senso prevalentemente maggioritario ha inciso unicamente «in ordine alla formazione della coalizione e al programma di Governo che vengono l'uno e l'altro precostituiti con l'elezione». Sul funzionamento dei governi di coalizione si rinvia a G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano 1973.

¹⁵¹ Cfr. R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 424. Sulla posizione del Presidente del Consiglio nel nostro ordinamento è recentemente intervenuta la Consulta, la quale, attraverso una interpretazione formalistica delle norme costituzionali sulla forma di governo, ha negato in due note sentenze (si tratta della sent. n. 262 del 2009 sul c.d. "lodo Alfano", e della sent. n. 23 del 2011 sul c.d. "legittimo impedimento") che il Presidente del Consiglio dopo le riforme elettorali in senso maggioritario abbia assunto una posizione diversa rispetto a quella comunemente riconosciuta di *primus inter pares*. Secondo la Corte, infatti, la preventiva indicazione del "Capo della coalizione o della forza politica", essendo contenuta in una legge ordinaria (legge n. 270 del 2005) non può avere effetti tali da alterare il tradizionale ruolo del Presidente del Consiglio, N. LUPO, *Il ruolo normativo del governo*, cit., 105, nota 65. Di parere opposto, L. CARLASSARE, *Indicazioni sul legittimo impedimento e punti fermi sulla posizione costituzionale del Presidente del Consiglio in una decisione prevedibile*, in *Associazione dei costituzionalisti.it.*, secondo la quale grazie all'intervento della Corte trova «autorevole smentita la posizione di preminenza del Presidente del Consiglio rispetto ai Ministri». Sul punto si v. anche P. CARNEVALE, "A futura memoria": dalla Corte segnali "per il dopo", in *CosultaOnline.it.*, 3 ss., il quale ritiene che la Corte «ha sgomberato il campo da malintese concezioni surrettiziamente trasformistiche della forma di governo, lanciando implicitamente un monito a chi, enfatizzando il principio di sovranità popolare, appare dimentico del chiaro *dictum* dell'art. 1 della Costituzione: che essa cioè si esercita "nelle forme e nei limiti della Costituzione"».

¹⁵² C. COLAPIETRO, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione*, cit., 392.

¹⁵³ Si tratta del d.l. n. 217 del 2001 (convertito in legge n. 317 del 2011) del d.l. n. 81 del 2006 convertito in legge n. 233 del 2006) e del d.l. n. 85 del 2008 (convertito in legge n. 121 del 2008). Per un'analisi di tale processo di riforma sia consentito rinviare a R. PALENCA TABULAZZI, *Le fonti sull'organizzazione ministeriale tra regole costituzionali e recenti prassi*, in AA. VV., *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, a cura di M. Siclari, Napoli, 2012.

considerato immutabile, stante l'elasticità della disciplina costituzionale che non predilige né il principio monocratico né quello collegiale, dall'altro lato, «le esigenze del rispetto della competenza non formale del Parlamento impone che i casi straordinari di necessità e di urgenza siano legati a circostanze davvero imprevedibili e che fra quelle circostanze non possono essere comprese quelle necessità e quelle urgenze volte a risolvere esigenze del governo e della sua maggioranza ricollegabili solo a problemi di tipo prettamente politico»¹⁵⁴.

A questa logica sembra invece rispondere il continuo mutamento del numero e dell'organizzazione dei Ministri: quattordici nella XIV Legislatura, diciotto durante il II Governo Prodi, tredici nel IV Governo Berlusconi, nuovamente dodici nel Governo Monti e nell'attuale Governo Letta. Si tratta di un fenomeno che è indicativo, non solo della scarsa coesione delle varie maggioranze di governo, ma anche della debolezza del Presidente del Consiglio, il quale, invece di assumere «le vesti di un regista», è stato chiamato a svolgere, soprattutto durante il Governo Prodi II, una «funzione di arbitro» tutt'altro che semplice. Da questo punto di vista, va sicuramente apprezzata la scelta operata a partire dal Governo Monti, di non procedere all'ennesima riforma. Questa inversione di tendenza, seppur positiva, sembra però essere dettata più che da argomenti di carattere giuridico, da ragioni politiche, poiché, nell'attuale fase di crisi economico-finanziaria, un eventuale ampliamento del numero dei Ministri, sarebbe stato sicuramente in contrasto con il processo di risanamento della finanza pubblica messo in atto a partire dalla XVI Legislatura, in un momento, tra l'altro, di grande sfiducia verso la politica e i partiti. A ciò si aggiunge il fatto che i suddetti governi sono espressione di un particolare fase storica nella quale la mai compiuta transizione verso una democrazia maggioritaria appare ormai definitivamente in crisi, e si prospettano, riforme costituzionali ed elettorali destinate (forse) ad aprire nuovi scenari.

Un'ulteriore elemento che si pone lungo un percorso diametralmente opposto rispetto al tendenziale rafforzamento del principio monocratico è sicuramente rappresentato dalla figura dei Vice Ministri. La legge 26 marzo 2001, n. 81, ha infatti previsto il conferimento a non più di dieci sottosegretari – con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio – del «titolo» di Vice Ministro per lo «svolgimento di deleghe relative ad aree e progetti di competenza di una o più strutture dipartimentali, ovvero di più direzioni generali». I Vice Ministri, a differenza dei Ministri senza portafoglio, non fanno parte «a pieno titolo» del Consiglio dei Ministri, anche se possono essere chiamati a partecipare al Consiglio stesso – senza diritto di voto – per riferire sulle questioni di loro competenza. Rispetto alla tradizionale figura dei Sottosegretari, si differenziano invece «per una più estesa competenza su plessi dell'amministrazione ministeriale». Ne consegue che nonostante «la denominazione piuttosto ambigua, sospesa tra il rango ministeriale e quello di Sottosegretario ordinario», tale figura appare più che altro assimilabile ad un «Sottosegretario» anche se non si può escludere una loro maggiore «connotazione politica»¹⁵⁵.

Da questo punto di vista, va accolta la tesi di chi sostiene che il riconoscimento di tale organo ha finito per incidere negativamente sulla coesione del governo, soprattutto se si considera che nella prassi i Vice Ministri appartengono ad una forza politica diversa da quella del Ministro di

¹⁵⁴ S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., 257.

¹⁵⁵ Così F. GIRELLI, *Sulla responsabilità politica di Sottosegretari di Stato e Vice Ministri*, in *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, a cura di G. Azzariti, Torino, 2005, 115, che accoglie l'ipotesi avanzata da A. RUGGERI, *I Vice Ministri di nome e di fatto, ovvero sia al di fuori della costituzione*, in *Quad. Cost.*, 2001, 351.

riferimento, riproducendo quella sorta di “bilanciamento politico” e di “frammentazione” nella direzione delle strutture ministeriali che il d.lgs. n. 300 del 1999 aveva cercato di superare¹⁵⁶.

Per quanto riguarda la Presidenza del Consiglio, l'obiettivo del d.lgs. n. 303 del 1999 era quello sfruttare al massimo il sistema di governo “a fattispecie aperta” delineato dalla Costituzione, al fine di potenziare le autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio. Da questo punto di vista si comprende il motivo per il quale il Legislatore abbia voluto delineare un apparato estremamente flessibile, il cui assetto è sostanzialmente rimesso a decreti del Presidente del Consiglio ampliamenti discrezionali e facilmente modificabili in base alle nuove necessità.

A spingere in questa direzione sono stati due fondamentali elementi. In primo luogo, il fatto che la Presidenza del Consiglio continuava ad apparire, nonostante la nuova configurazione delineata dalla legge n. 400 del 1988, una sorta di «superministero» separato rispetto alle altre realtà ministeriali. Il secondo elemento di criticità si collegava, invece, alle modalità con cui tale legge interpretava i poteri del Presidente del Consiglio, intesi come vere e proprie competenze amministrative e non come funzioni, contribuendo così alla «frammentazione e burocratizzazione del ruolo del Presidente»¹⁵⁷.

Complessivamente, alla vigilia della riforma del 1999, la Presidenza del Consiglio risultava una struttura sovradimensionata priva di una effettiva autonomia nel quale coesistevano uffici e dipartimenti chiamati a svolgere attività prevalentemente settoriali, estranee quindi alle funzioni proprie del Presidente del Consiglio¹⁵⁸.

Per superare definitivamente queste problematiche, il d.lgs. n. 303 del 1999 ha previsto, da un lato, il trasferimento di tutte quelle strutture non riconducibili all'attività propria del Presidente del Consiglio presso gli apparati ministeriali competenti, e dall'altro lato, il riconoscimento a quest'ultimo di un ampio potere di decretazione in materia di autonomia organizzativa, contabile e di bilancio, sottratto alla normali procedure dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, e, originariamente, anche al controllo preventivo degli organi ausiliari del Governo¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Così A. PAJNO, *Riorganizzazione del Governo e riforme costituzionali*, in AA. VV., *La riforma del Governo, Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 sulla riorganizzazione della presidenza del Consiglio e dei ministeri*, a cura di A. Pajno e L. Torchia, Bologna, 2000, 460, secondo il quale «l'introduzione (...) di Ministri titolari di poteri di direzione con riferimento a singole strutture ministeriali rischia di assumere il sapore di un correttivo alla severità della riforma». In questo senso anche R. ALESSE, *Il fallimento istituzionale della figura dei Vice Ministri*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 settembre 2003, sottolinea che «la figura dei Vice Ministri si pone in netto contrasto con l'esigenza di razionalizzazione sottesa al processo di riforma dell'intero sistema amministrativo italiano che richiede, al contrario, uno sforzo costante in direzione di una serrata lotta alla proliferazione di organi di cui da sempre il nostro paese è affetto»; e D. CODUTI, *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario"*, Napoli, 2012, 241 ss.

¹⁵⁷ A. PAJNO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in AA. VV., *La riforma del Governo, Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 sulla riorganizzazione della presidenza del Consiglio e dei ministeri*, a cura di A. Pajno e L. Torchia, Bologna, 2000, 58 ss.

¹⁵⁸ Come evidenzia A. PAJNO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 63, «alla base di tale situazione c'era, con evidenza, un modo di intendere il ruolo ed il primato del Presidente del Consiglio affidato non all'autorevolezza del coordinamento politico, ma alla possibilità di *gestire* alcune politiche ed alcuni interventi di settore (la casa, le città, le emergenze) ritenuti strategici in un certo contesto storico».

¹⁵⁹ Il regime di autonomia della Presidenza è stato in parte ridimensionato dalla Corte costituzionale, la quale, giudicando su un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Corte dei conti (sent. 29 maggio 2002, n. 221), ha dichiarato incostituzionale il primo periodo dell'art. 9, 7° comma, del d.lgs. n. 303 del 1999, che sottraeva tali atti al parere e al controllo degli organi ausiliari del Governo. Attraverso la suddetta sentenza la Corte non si è «addentrata nel campo minato della definizione della natura e dei limiti dell'autonomia riconosciuta al Presidente del Consiglio» ma si è limitata a chiarire soltanto che l'art. 9, 7° comma, del d.lgs. 303 del 1999, risultava lesivo della posizione costituzionale attribuita alla Corte dei conti per violazione dell'art. 76 Cost., M. C. GRISOLIA, *Il potere di*

Nella fase successiva all'entrata in vigore della riforma, tuttavia, questo chiaro orientamento verso una Presidenza diretta a supportare unicamente le funzioni proprie del Presidente del Consiglio, è stato più volte contraddetto da una serie di interventi normativi che hanno tendenzialmente riallineato la Presidenza all'assetto originario¹⁶⁰.

5. Il Presidente del Consiglio nell'attuale "crisi" politico-istituzionale

Se si guarda alle recenti trasformazioni che hanno interessato l'assetto politico-istituzionale italiano, occorre innanzitutto rilevare come esso continui a muoversi lungo un cammino contraddistinto da una forte instabilità, rispetto alla quale non si riescono ad intravedere soluzioni definitive. I molteplici progetti di riforma costituzionale riguardanti la forma di governo, elaborati fin dagli anni ottanta, non si sono di fatto mai realizzati a causa del continuo scontro tra le principali forze politiche del Paese, incapaci di predisporre una riforma condivisa.

In questo contesto, la transizione italiana verso una effettiva democrazia maggioritaria sembra destinata a rimanere una "storia incompiuta", mentre il "cantiere infinito" delle riforme costituzionali, peraltro riaperto nel corso dell'attuale Legislatura seguendo procedure assai discutibili¹⁶¹, assomiglia sempre più alla solita "grande illusione".

Nei paragrafi precedenti si è cercato di evidenziare le non poche anomalie del percorso di rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio legate, da un lato, alla valorizzazione del principio monocratico non a livello costituzionale, ma attraverso la disciplina elettorale e quella relativa all'ordinamento del Governo, lasciando così aperta la strada a evoluzioni non sempre lineari, stante la naturale flessibilità del dettato costituzionale; e, dall'altro lato, al permanere, nei rapporti endogovernativi, di situazioni di debolezza del Presidente del Consiglio, sia pure secondo forme diverse rispetto al passato.

Esemplare, in questo senso, è la continua "tensione politica" che si registra all'interno del Governo e della sua maggioranza nella definizione delle politiche economiche.

Sul punto occorre rilevare come nell'esperienza del parlamentarismo consensuale, le relative competenze venivano sostanzialmente ripartite fra tre dicasteri (Bilancio, Finanze e Tesoro), i cui

indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, in AA. VV., *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, a cura di S. Merlini, Torino, 2011, 129 ss. Sulla sentenza n. 221 del 2002, si v. anche M. MIDIRI, *La Presidenza del Consiglio e la sua autonomia*, in *Giur. It.*, 2003, 1540 ss., il quale rileva come la sentenza della Corte abbia creato «nuovamente un fossato tra lo Statuto di organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e quello degli organi costituzionali guarentigati»; C. PINELLI, *Nota a sentenza n. 221/2002*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2002, 1180 ss.; F. ALBO, *La configurazione dell'autonomia della Presidenza del Consiglio dei Ministri tra riserva di legge e principio di legalità*, in *Riv. Amm.*, 2002, 793 ss.; D. GIROTTO, *Conflitto fra poteri con seguito legislativo: la Corte dei conti difende (per ora) le proprie attribuzioni*, in *Giur. Cost.*, 2002, 3036 ss.; G. D'AURIA, *La Presidenza del Consiglio è un organo costituzionale? (A proposito della «restituzione» alla Corte dei conti del controllo preventivo di legittimità sugli atti della Presidenza del Consiglio)*, in *Foro It.*, 2003, 36.

¹⁶⁰ Fin dalla XIV Legislatura, infatti, sono stati ricondotti presso tale apparato tutta una serie di nuove competenze a carattere ministeriale oggetto di successiva delega da parte del Presidente del Consiglio a Ministri senza portafoglio (turismo, sport, iniziativa legislativa, politiche per la famiglia, pari opportunità ecc.), M. C. GRISOLIA, *Il potere di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio*, cit., 107 ss. Lungo questa direzione sembra peraltro muoversi anche il d.p.c.m. 1 marzo 2011, recante l'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio, S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., 362.

¹⁶¹ Sulla procedura che ha dato avvio al percorso di riforma costituzionale si vedano in particolare gli atti del Convegno tenutosi a Roma presso l'Università degli Studi Roma Tre il 28 giugno 2013 dal titolo "I Costituzionalisti e le riforme. Seminario dell'associazione italiana dei Costituzionalisti" reperibili sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it, nonché i contributi pubblicati in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2013.

vertici erano espressione delle diverse forze politiche che costituivano la coalizione di governo. Un sistema, quindi, che garantiva, se non una «compartecipazione», quantomeno «un reciproco controllo tra i partiti di governo». Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 300 del 1999, e la conseguente istituzione del Ministero dell'Economia, si è invece realizzata «una fortissima concentrazione di potere» nella mani del Ministro preposto a tale dicastero, il quale, gestendo in maniera autonoma i «cordoni della borsa» è oggi in grado di incidere sull'azione politica degli altri Ministri, generando continui conflitti all'interno della compagine di governo e nella stessa maggioranza parlamentare¹⁶². In questo quadro, appare evidente come il Presidente del Consiglio risulti fortemente depotenziato nella sua funzione di direzione, rendendosi continuamente necessaria una intensa attività mediatoria.

Sullo sfondo si pone, peraltro, una legge elettorale che ha consentito il mantenimento dello schema bipolare in maniera limitata e precaria (XV e XVI Legislatura), mostrando tutti i suoi limiti nelle recenti elezioni politiche del 2013 con l'affermazione di tre schieramenti politici antitetici (centro-sinistra, centro-destra e M5S), nessuno dei quali in grado di esprimere «da solo» la maggioranza dei seggi parlamentari. Un sistema che, tra l'altro, ha prodotto una evidente distorsione del voto, garantendo al centro-sinistra – nonostante una differenza di voti minima rispetto alle altre forze politiche – il triplo dei deputati¹⁶³.

Come efficacemente evidenziato dalla Cassazione nell'ordinanza 17 maggio 2013, n. 12060 – che riprende sostanzialmente quanto già sostenuto dalla Corte costituzionale in alcune decisioni del 2008 e del 2012 in tema di ammissibilità di richieste di referendum abrogativo dell'attuale disciplina elettorale¹⁶⁴ – la legge n. 270 del 2005, in presenza di un sistema politico frammentato, «può trasformare una maggioranza relativa di voti (potenzialmente anche molto modesta) in una maggioranza assoluta di seggi, con un vantaggio rispetto alle altre liste o coalizioni che determina una oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica»¹⁶⁵.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 2014 è intervenuta definitivamente sulla questione, censurando il premio di maggioranza così come concepito dalla legge n. 270 del 2005. Secondo la Consulta, tale meccanismo «pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare» risulta sproporzionato rispetto a tale obiettivo, in quanto «determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente»¹⁶⁶.

¹⁶² R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 419, ss.

¹⁶³ I risultati elettorali delle elezioni politiche 2013 sono consultabili sul sito www.interno.gov.it. Sulle distorsioni prodotte dal sistema elettorale maggioritario si v. L. CANFORA, *La trappola. Il vero volto del maggioritario*, Palermo, 2013.

¹⁶⁴ Corte costituzionale, 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16, e 12 gennaio 2012, n. 13. In queste decisioni la Corte evidenzia la necessità di rivedere la norma che prevede l'attribuzione del premio di maggioranza senza che sia raggiunta una soglia minima di voti. In dottrina si v., tra gli altri, M. CROCE, *Incostituzionalità ipotetiche, "probabilità concrete" e "aspetti problematici": quando la Corte vede ma non provvede*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 marzo 2008.

¹⁶⁵ Il testo dell'ordinanza si trova sul sito www.cortedicassazione.it. Per un approfondimento si rinvia agli atti del Seminario dal titolo "*Le corti e il voto. Seminario sull'ordinanza di remissione della Corte di Cassazione e le prospettive dell'innovazione elettorale in Italia*" svoltosi a Roma il 12 giugno 2013 ed organizzato dal Dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale e dal Master in Istituzioni parlamentari europee per consulenti di assemblea - Sapienza Università di Roma, in *Nomos, Le attualità del diritto*, n. 1/2013.

¹⁶⁶ L'altro profilo di incostituzionalità accolto dalla Corte con la sentenza n. 1 del 2014 riguarda le c.d. "liste bloccate" perché «escludono ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentati, la quale dipende, oltre che, ovviamente, dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, all'ordine di presentazione dei candidati nella

In conclusione, il c.d. periodo del “parlamentarismo maggioritario”, con le sperimentazioni e le ambiguità che lo contraddistinguono, continua a lasciare irrisolti molti dei nodi che all’inizio intendeva sciogliere (tra i quali spicca sicuramente il rafforzamento del Governo e, al suo interno, il ruolo del Presidente del Consiglio)¹⁶⁷. Ancora oggi, infatti, il percorso delle riforme istituzionali appare decisamente in “salita”, in quanto legato soprattutto alle capacità personali del Presidente del Consiglio dei Ministri Matteo Renzi deciso a realizzare, attraverso un Parlamento “politicamente” delegittimato dalla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, quella riforma (legge elettorale, superamento del bicameralismo perfetto, abolizione delle provincie, Titolo V, rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio) che il paese attende ormai da anni.

stessa, ordine di presentazione che è sostanzialmente deciso dai partiti». Occorre precisare che l’illegittimità riguarda in questo caso non il sistema delle liste bloccate nel suo complesso, bensì come quest’ultimo è concretamente disciplinato dalla legge n. 270 del 2005. Secondo la Corte, infatti, essendo le circoscrizioni ampie e i candidati numerosi si impedisce agli elettori l’effettiva conoscibilità degli stessi. Per un’analisi approfondita della sentenza n. 1 del 2014 e in particolare sulle problematiche che essa pone in relazione non solo alla distinzione fra l’oggetto del giudizio *a quo* e quello del processo costituzionale, ma anche con riferimento alla legittimazione della Corte nel giudicare una legge, come quella elettorale, dall’alto valore politico, si veda, tra gli altri, gli atti del seminario “*Le Corti e il voto. La Sentenza della Corte costituzionale sul sistema elettorale*”, svoltosi a Roma il 29 gennaio 2014 e organizzato dal Dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale e dal Master in Istituzioni parlamentari europee per consulenti di assemblea, in *Nomos, Le attualità del diritto*, n. 3/2013, nonché: B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *Federalismi.it*, 2014; R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi.it*; F. FERRARI, *Liste bloccate o situazione normativa? Un’alternativa all’oggetto del giudizio di costituzionalità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014; G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014; I. NICOTRA, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Consulta Online.it*, 2014;; R. PASTENA, *Operazione di chirurgia elettorale. Note a margine della sentenza n. 1 del 2014*, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, 2014;; A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l’incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014; G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, 2014; F. SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale, tra rappresentanza politica e governabilità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014; A. SEVERINI, *Luci ed ombre della sentenza n. 1/2014*, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, 2014; L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014.

¹⁶⁷ In questa direzione si muoveva sicuramente l’inedito processo di riforma costituzionale avviato nell’attuale Legislatura e contenuto nel disegno di legge costituzionale n. 813. Una riforma, preannunciata dal Capo dello Stato con la costituzione del gruppo di lavoro dei c.d. “saggi” (il primo sulle riforme costituzionali e il secondo in materia economica-sociale), nominati dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013 e poi ribadita dall’allora Presidente del Consiglio On. E. Letta nel suo discorso programmatico (Le relazioni sono consultabili su *Federalismi.it*, n. 8 del 17 aprile 2013). Come è stato giustamente evidenziato, la deroga alla procedura prescritta dall’art. 138 Cost. a cui mirava il suddetto disegno di legge si configura come una violazione della Costituzione in quanto destinata a comprimere la procedura di revisione costituzionale, G. FERRARA, *Oltre il Parlamentarismo?*, Relazione al Seminario “*I Costituzionalisti e le riforme*”, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, 3 giugno 2013.