



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

# LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI A TRENT'ANNI DALLA LEGGE N. 400 DEL 1988



**Dipartimento per l'informazione e l'editoria**

***La Presidenza del Consiglio dei Ministri  
a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988***

*Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018  
Roma, Università LUISS Guido Carli*

© Copyright 2020 – PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA  
Via della Mercede, 9 – 00187 Roma  
[www.informazioneeditoria.gov.it](http://www.informazioneeditoria.gov.it)

*In copertina: Piazza Colonna al corso, litografia di Philippe Benoist (1870)*

Il presente volume raccoglie gli atti del convegno di studi svolto presso l'Università LUISS Guido Carli il 20 febbraio 2018, in occasione del trentennale della pubblicazione della legge 23 agosto 1988, n. 400 "Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri" (G.U. n. 214 del 12-9-1988). Contribuiscono al volume testimoni di ieri e protagonisti di oggi in una riflessione corale sull'attuazione dell'articolo 95 della Costituzione: con una legge concepita per assicurare «migliore collegialità all'attività di governo e, quindi, una maggiore e complessiva efficienza dell'articolata struttura del Governo». Sono le parole con cui concluse la propria replica in Aula l'allora ministro per i rapporti con in Parlamento, incaricato di seguirne l'iter, Sergio Mattarella.

**La segreteria scientifica del Convegno e la redazione del volume sono state curate dal dott. Andrea Razza, coordinatore del Centro Studi sul Parlamento della Luiss.**

*Un ringraziamento va all'Università Luiss Guido Carli e al suo Rettore Paola Severino. Un ringraziamento particolare per il supporto tecnico e le ricerche d'archivio ad Alessandra Gasparri, Alessandra Dragone, Maurizio Bacceli e Carmelo Dragotta. Un riconoscimento per l'aiuto di Filippo Sensi, Stefano Marci, Elena Zappalorti, Luca Di Bonaventura, Francesco Piazza, Lucia Parisi e Marco Rivello. Un grazie speciale infine a Francesco Tufarelli, Mauro Antonelli e Michele Morabito e a tutti i componenti del CESP – Centro Studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli.*

## SOMMARIO

<i>Premessa</i>	3
<i>Gli Autori</i>	6
PAOLA SEVERINO <i>Il saluto della LUISS Guido Carli</i>	8
 <b>LE TESTIMONIANZE DEI SOTTOSEGRETARI ALLA PRESIDENZA</b>	
GIULIANO AMATO (1983) <i>La Presidenza come organo di coordinamento politico-amministrativo</i>	10
GIANNI LETTA (1994 e 2001) <i>La Presidenza come centro della decisione di governo</i>	14
ANTONIO CATRICALÀ (2011) <i>L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>	20
MARIA ELENA BOSCHI (2016) <i>Il "tagliando" trent'anni dopo</i>	24
 <b>LE RELAZIONI</b>	
ANDREA MANZELLA <i>Il Presidente che "promuove" (art. 95, primo comma, Cost.)</i>	28
ENZO MOAVERO MILANESI <i>La dimensione europea della legge n. 400</i>	34
VINCENZO CERULLI IRELLI <i>Qualche spunto sulla posizione della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'assetto organizzativo del Governo</i>	38

NICOLA LUPO	
<i>I rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli altri organi di rilevanza costituzionale</i>	51
CARMELA DECARO	
<i>Il “metodo” della Presidenza Ciampi</i>	67
GIOVANNI TARLI BARBIERI	
<i>L’attività normativa del Governo</i>	80
ROBERTO CERRETO	
<i>Il Governo come fonte di norme</i>	96
CARLO SICA	
<i>La Presidenza del Consiglio nella nuova governance della finanza pubblica</i>	101
CRISTIANO CERESANI	
<i>La Presidenza del Consiglio come sede di elaborazione strategica della politica economica</i>	105
GIOVANNI PITRUZZELLA	
<i>L’evoluzione della figura del Presidente del Consiglio dei ministri e gli assetti della democrazia italiana</i>	112
VINCENZO LIPPOLIS	
<i>L’evoluzione dell’istituzione Governo nel sistema costituzionale</i>	124
FRANCO BASSANINI	
<i>Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri</i>	129
BERNARDO G. MATTARELLA	
<i>La Presidenza del Consiglio dei ministri e la funzione di coordinamento</i>	164
PAOLO AQUILANTI	
<i>Una legge di adattamento dinamico</i>	169
<i>Appendice</i>	172

GIULIANO AMATO, *Giudice della Corte costituzionale, già Presidente del Consiglio dei ministri (1992-1993; 2000-2001) e Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri (1983-1987)*

PAOLO AQUILANTI, *Consigliere di Stato, già Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri (2015-2018) e Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica*

FRANCO BASSANINI, *già Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri (1998-1999), Ministro della funzione pubblica (1996-1998) e Ordinario di diritto costituzionale - Università di Sassari e Università di Firenze*

MARIA ELENA BOSCHI, *deputata della Repubblica, già Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri (2016-2018) e Ministro per i le riforme costituzionali ed i rapporti con il parlamento (204-2016)*

ANTONIO CATRICALÀ, *Presidente del Corso di Laurea in Giurisprudenza della Link Campus University, già Segretario generale (2001-2005) e poi Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri (2011-2013)*

CRISTIANO CERESANI, *Consigliere parlamentare della Camera dei deputati, già Capo dell'Ufficio di Segreteria del Consiglio dei ministri (2016-2018)*

ROBERTO CERRETO, *Consigliere parlamentare della Camera dei deputati, già Capo del Dipartimento Affari giuridici e Legislativi-DAGL della Presidenza del Consiglio dei ministri (2016-2018)*

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Ordinario di diritto amministrativo – Università La Sapienza*

CARMELA DECARO, *Ordinaria di Diritto pubblico comparato – LUISS Guido Carli, già Vice-Segretario generale della Presidenza della Repubblica (1999-2005)*

GIANNI LETTA, *già Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri (1994; 2001-2006; 2008-2011)*

VINCENZO LIPPOLIS, *Ordinario di diritto costituzionale – Università degli Studi internazionali di Roma, già Vice-Segretario generale della Camera dei deputati (2000-2002)*

NICOLA LUPO, *Ordinario di Diritto delle assemblee elettive – LUISS Guido Carli e Direttore del Centro Studi sul Parlamento-CESP della LUISS Guido Carli*

ANDREA MANZELLA, *Presidente del CESP – Centro Studi sul Parlamento della LUISS Guido Carli, già Capo di gabinetto e poi Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri (1981-1982; 1988-1989; 1993-1994)*

BERNARDO G. MATTARELLA, *Ordinario di diritto amministrativo – LUISS Guido Carli*

ENZO MOAVERO MILANESI, *Direttore della LUISS School of Law, già Ministro per gli affari esteri (2018-2019) e Ministro per gli affari comunitari (2011-2014)*

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Avvocato Generale presso la Corte di giustizia dell'Unione europea*

ANDREA RAZZA, *Dottore di ricerca in Diritto costituzionale (Università La Sapienza) e Coordinatore del Centro Studi sul Parlamento-CESP della LUISS Guido Carli*

PAOLA SEVERINO, *Vice-Presidente dell'Università LUISS Guido Carli*

CARLO SICA, *Avvocato generale aggiunto dello Stato*





Tra i tanti profili di interesse del tema odierno vorrei sottolinearne alcuni – con la rapidità che un indirizzo di saluto impone –, sicura che altri emergeranno nel corso dei lavori.

Il primo aspetto di rilievo riguarda la legge di cui ricorre il trentennale: la n. 400 del 1988 intitolata, come noto, “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri”.

Come giuristi siamo abituati a criticare il legislatore. Siamo soliti accusarlo di agire in chiave emergenziale, con lo sguardo tutto rivolto all’immediato. Di essere spesso assente su temi cruciali. Ancora: di individuare soluzioni non armoniche con il nostro quadro costituzionale, o di non conformarsi alle indicazioni di fonte europea o internazionale. Si tratta, del resto, di accuse a volte non infondate.

Eppure, talvolta il legislatore ha avuto la capacità di alzare lo sguardo, di puntare al medio-lungo periodo, di porsi nell’ottica di una legislazione di sistema e di introdurre quelle innovazioni organiche che la Costituzione italiana o i Trattati dell’Unione europea richiedono, più o meno direttamente.

Il compito degli studiosi, e dei giuristi in particolare, non può però ridursi a critica demolitiva. Specie di fronte ai tentativi del legislatore di effettuare interventi di riforma in ottica di sistema, infatti, occorre monitorare con spirito costruttivo queste innovazioni affinché si accerti il perseguimento dei loro obiettivi, che, come si è detto, consistono spesso nell’attuare principi costituzionali o nell’assicurare la funzionalità delle istituzioni in genere.

In questa logica, proporsi di fare una verifica (sul piano scientifico) dell’attuazione e della funzionalità di alcune di queste grandi leggi di sistema è sicuramente un’opera necessaria, utile a ricostruirne gli intenti e, soprattutto, a constatare se, e in che misura, esse abbiano ben funzionato.

Ciò anche per consentire successivamente allo stesso legislatore di comprendere, in termini oggettivi, se vi sia necessità di ulteriori interventi ed eventualmente in quale direzione.

Di recente si è tenuto in LUISS – nell’ambito del Corso di perfezionamento in *drafting* legislativo della School of Law – un seminario di studi che si è posto proprio questo obiettivo, rispetto allo stato di attuazione del diritto dell’Unione Europea in Italia. Lo scopo era quello di effettuare un primo bilancio della legge n. 234 del 2012 a cinque anni dalla sua entrata in vigore.

Mi sia consentito augurarmi che siffatte leggi di sistema diventino sempre più numerose. Sarebbe un bel segnale della capacità del legislatore italiano di svolgere il ruolo alto e importante che gli compete.

Per parte nostra non mancheremo, come LUISS, di seguire queste leggi nel loro percorso d’attuazione e nella necessaria opera di manutenzione cui tutte le nuove riforme necessariamente vanno incontro – e ciò a prescindere dal colore dei governi che si succederanno alla guida del Paese.

Un secondo profilo – su cui mi soffermerò ancor più sinteticamente – attiene all’oggetto della legge n. 400 del 1988: la Presidenza del Consiglio dei ministri.

È un'istituzione che non può non essere al centro dell'attenzione per chi, come la LUISS, si propone di formare la classe dirigente, non soltanto italiana, del futuro. E lo deve essere non solo nei suoi profili giuridici, in modo da comprenderne appieno il complessivo ruolo e, auspicabilmente, fornire un contributo utile al suo buon funzionamento.

In chiave formativa, infatti, occorre analizzare tale istituzione con l'approccio proprio di diverse discipline. E non è un caso che proprio sulla Presidenza del Consiglio dei ministri si incentrino molte iniziative sia della School of Law sia della School of Government della LUISS.

Da un lato, infatti, non si può certo ignorare – come dimostrano le analisi politologiche – l'accresciuto peso dei leader e delle leadership nel dibattito pubblico, nonché nella definizione, nelle grandi democrazie contemporanee, delle opzioni politiche di fondo, oltre che nella comprensione degli orientamenti di voto degli elettori.

Dall'altro, però, è necessario tenere in considerazione anche i meccanismi giuridico-istituzionali (e amministrativi) attraverso cui l'indirizzo politico-amministrativo rappresentato e sintetizzato dai leader può inverarsi e trasmettersi. Così come le modalità attraverso cui i leader, assieme ai loro più stretti collaboratori – e mi sia consentito aggiungere che anche sulle caratteristiche di costoro occorrerebbe probabilmente svolgere una riflessione in sede scientifica – , recepiscono e reagiscono alle tante sollecitazioni che una società globale propone quotidianamente.

Il convegno odierno ha il pregio di invitarci a guardare a un orizzonte di lunga durata, che è quella proprio delle istituzioni. A identificare elementi di continuità e discontinuità rispetto a discipline che hanno a volte le loro radici in decreti del XIX secolo o dell'inizio del XX secolo (il decreto Zanardelli, ossia la disciplina vigente prima dell'entrata in vigore della legge n. 400 del 1988, risale al lontano 1901). A considerare non tanto e non solo il *tweet* o il *post*, ma la linea di azione legislativa e amministrativa del Governo.

È questo un pregio non da poco, mi pare, che consente di affrontare con oggettività nodi di grande rilievo, pur nel pieno di una campagna elettorale e la sede universitaria rappresenta il luogo ideale per un siffatto confronto.

Il buon funzionamento delle istituzioni, a partire dai loro vertici, è infatti un interesse proprio di chiunque vinca le elezioni e dei cittadini italiani tutti.

## ***LE TESTIMONIANZE DEI SOTTOSEGRETARI ALLA PRESIDENZA***

### ***La Presidenza come organo di coordinamento politico-amministrativo***

---

*GIULIANO AMATO (1983)*

Invitato a fare una testimonianza, vi dirò che la faccio volentieri, anche perché quello è uno dei periodi della mia vita che ricordo con più soddisfazione: mi ha lasciato molto, mi ha permesso di fare molto. Avevo per la prima volta un incarico di governo, dopo aver lavorato ai fianchi per molti anni, prima presso l'ufficio legislativo del Bilancio, poi come consulente di Andreatta quando era Ministro in via del Tritone ed arrivava sempre alle nove di sera. Ricordo ancora gli occhi del commesso quando lo vedeva entrare. Ci mettevamo a lavorare a quell'ora ed uno dei miei compiti era quello di avvertirlo degli scarsi spazi che avrebbe trovato per le tante innovazioni che fiorivano nella sua mente meravigliosa.

Come sottosegretario alla Presidenza ebbi un'esperienza strana all'inizio: io avevo un Presidente del Consiglio, Bettino Craxi – noto decisionista, nota figura che s'impone – che però non aveva mai frequentato il lavoro del governo nazionale. E in tempi in cui non si entrava in Parlamento senza cravatta, ci si dava del Lei e ancora si rispettavano le regole, in Consiglio dei ministri il Sottosegretario alla Presidenza, che ne teneva il verbale, non poteva proferire parola: questa era la regola, che teoricamente c'è ancora. Ma il mio Presidente del Consiglio non sapeva proprio come muoversi tra quelle carte, come gestire l'ordine del giorno, e così per la prima volta e poi anche nelle successive riunioni parlavo io al suo posto. Davo la parola, dicevo che si passava ad un altro affare, dicevo che un affare era chiuso. Dopo pochi giorni, questa mia loquacità arrivò sui giornali, in termini non proprio di apprezzamento. Com'era prevedibile, date le qualità dell'uomo, Craxi si impadronì rapidamente del meccanismo. E per settimane e settimane io non aprii proprio più bocca in Consiglio dei ministri, a stento salutavo.

Nella sostanza, godevo di una delega molto ampia dal Presidente del Consiglio: in pratica tutti gli affari interni li preparavo io ed è questo che mi ha dato grandi soddisfazioni e mi ha dato anche il migliore addestramento possibile all'attività di governo perché, comunque sia, tutto passa davanti a Te. I Ministri li devi riunire tu, perché il Presidente del Consiglio è a Bangkok, o a Berlino, o sta facendo un'altra cosa e quindi l'attività di governo - salvo i rapporti internazionali – ricade sul Sottosegretario che diventa il punto di riferimento centrale. Se dovessi dare una definizione del Sottosegretario direi "il pronto soccorso del Governo", perché qualunque questione ci fosse la portavano lì e la tua capacità veniva messa alla prova: eri in grado di fronteggiare queste diverse domande? Tra l'altro, il rapporto che intrattenevo con i Ministri era importante perché rappresentavo il Presidente del Consiglio. Ecco, una delle mie soddisfazioni – ed io poi l'ho segnalata ai miei successori, quando sarebbe arrivato il tempo che in ogni governo

ci si chiede se conta di più il Presidente del Consiglio oppure Ministro del Tesoro (poi diventato Ministro dell'Economia) – è che la Finanziaria si faceva a Palazzo Chigi, in Sala verde. Non si faceva al Tesoro, si faceva davanti a me e poi io facevo la spola su e giù col primo piano, col Presidente del Consiglio, per riferirgli la cosa come andava, perché i Ministri dovevano avere la certezza che questa legge, sempre più fondamentale, era un atto che scaturiva da chi dirige l'indirizzo politico del governo, non dal sia pure importante Ministro del Tesoro.

Ho vissuto poi tante e disparate vicende. Più volte, quando vedo Sergio Zavoli, ricordiamo un episodio. Accadde che la Rai, di cui lui era presidente, aveva aumentato il *cachet* dei suoi protagonisti di maggior successo. Questo a Craxi assolutamente non piacque e convocò Zavoli. Gli annunciarono «è arrivato Zavoli» ed io sentii a distanza la sua voce, perché cominciava a urlare. Allora presi Sergio e gli dissi: «Sergio parliamo un po' noi due» e me lo tenni nella stanza finché quelle urla non si sentirono più. «Forse ora puoi entrare» e ce lo mandai convinto che, evitando di entrare qualche minuto prima, aveva anche evitato di trovarsi con l'ira presidenziale addosso.

Non facevo chiaramente solo questo, ma anche cose più rilevanti. Ho già detto che c'era chi ci si occupava degli affari internazionali ed io mi occupavo degli affari interni; in materia religiosa Gennaro Acquaviva si occupava di riformare il concordato, mentre fu mio compito l'elaborazione delle intese con gli acattolici, tema del tutto nuovo nella storia della Repubblica. Si trattò infatti di dare l'impianto all'intesa (la prima fu con i valdesi) e poi di vedere di volta in volta quali specifici problemi ciascuna confessione doveva risolvere per concludere l'accordo. Capii allora quanto era stato lungimirante il Costituente nel prevedere questo sistema di rapporti con la Chiesa e con le confessioni religiose. Molto migliore di altri, nonostante più di altri sia stato a suo tempo criticato.

Poi costituì le mie commissioni sulle riforme del settore pubblico. Ero arrivato a Palazzo Chigi che ero professore ordinario a Roma e quindi avevo tutta la mia rete di rapporti accademici, che mi permise di creare con facilità (e con le giuste competenze) molteplici Commissioni sui vari temi istituzionali. Massimo Severo Giannini ne presiedeva un paio, Mario Nigro altre, fatto sta che da questo lavoro sono poi venute fuori, nel tempo, leggi importanti: da una commissione Giannini uscì la legge n. 400 del 1988 sulla Presidenza del Consiglio, dalla commissione Nigro la n. 241 del 1990, la prima legge italiana sul procedimento amministrativo. Sulla Presidenza ci avvallemmo peraltro del lavoro che era già stato fatto – e di questo potrà parlare Andrea Manzella – con un apposito disegno di legge Spadolini prima dell'arrivo di Craxi. Poi ci fu un disegno di legge Craxi e ricordo ancora quando lo andavo a discutere in prima Commissione, alla Camera dei deputati, allora retta da una giovane funzionaria di nome Melina Decaro, che io conobbi in quell'occasione. La legge fu approvata successivamente, con il governo De Mita.

Di questo lavoro io ricordo soprattutto, come un'ossessione, la necessità di dare corpo e sostanza all'indirizzo e coordinamento all'interno di un sistema di governo, al quale Enzo Cheli aveva appioppato l'etichetta del “Governo per feudi” ed aveva sacrosanta ragione. Perché non solo mancavano in Presidenza del Consiglio gli strumenti di coordinamento sul piano organizzativo-amministrativo, ma l'assetto politico era un assetto per coalizioni di partiti. E quindi al Ministro dei lavori pubblici, se egli era segretario di uno dei partiti della maggioranza, non è che gli potevi dire con tanta facilità di assoggettarsi ad un indirizzo che non

avesse lui stesso messo a fuoco. C'era dunque un'esigenza di collegializzare ed orientare, ad opera del Presidente del Consiglio, i diversi canali attraverso i quali si svolgeva l'attività di governo. Questo era l'obiettivo che cercavamo attraverso quella legge sulla Presidenza. Devo dire con una difficoltà doppia: l'autodifesa dei feudi e la diffidenza particolare che suscitava Craxi, che è stato forse il primo dei presidenti del Consiglio – di questa fase storica – la cui personalità sembrava rompere le antiche regole secondo cui nel governo si è tutti *pares* e se ti va bene sei *primus inter pares*. Lui sembrava sottrarsi fisiologicamente a questo ruolo, il che ci creò enormi difficoltà: come le discussioni sulla differenza tra “determinare” e “dirigere” l'indirizzo politico, perché ai sensi dell'art. 95 della Costituzione tu non lo determini, tu lo dirigi e se lo dirigi ti preesiste, e se ti preesiste allora è “collegiale”. Benissimo, ma allora se è collegiale, rendiamolo davvero tale. E allora i signori Ministri devono fare la cortesia di concordare col Presidente del Consiglio le dichiarazioni che possono impegnare il Governo rispetto ai suoi indirizzi generali; e allora i conflitti tra i ministeri o li risolve il Presidente del Consiglio o si portano in Consiglio prima che esplodano fuori. E allora se è un affare rilevante per l'indirizzo generale il Presidente lo deve poter avocare, come veniva poc'anzi ricordato. Piano piano abbiamo cercato di costruire queste regole, appunto, con notevoli difficoltà.

Io poi avevo creato la mia creatura dell'epoca, il Consiglio di gabinetto, che era un meraviglioso “ermafrodito” (io vado per “ermafroditi”...anche la mia Unione europea – come ho scritto più volte – lo è ed è davvero difficile negare che lo sia). Il Consiglio di gabinetto cercava di essere, da un lato un *little Cabinet* britannico (comprendente cioè i Ministri più importanti, in ragione delle loro attribuzioni istituzionali) ai fini dell'indirizzo e, dall'altro, era il gabinetto di coalizione. Infatti, ad un certo punto, c'era il Ministro dei lavori pubblici che effettivamente in un *little Cabinet* non dovrebbe apparire salvo rari momenti. Ma il Ministro era Franco Nicolazzi, segretario di uno dei partiti della coalizione, e qui c'è una cosa che vi devo raccontare. Quando si scrivevano i documenti sull'indirizzo di governo una cosa che mi dava enormemente fastidio era che finissero sui giornali prima della discussione interna. Allora io cominciai ad usare la tecnica di metterci una parola diversa per ciascuno dei destinatari e così scoprii più volte che era il già citato Ministro dei lavori pubblici che li metteva in circolazione.

Il Consiglio di gabinetto, però, alla fine non ha retto, anche se la legge n.400 lo prevedeva. E in fondo è comprensibile che non abbia retto perché negli esecutivi successivi, per mille ragioni, la coalizione di governo perse il significato che aveva avuto fino al 1992, col pentapartito, e venne meno una delle motivazioni che lo avevano sostenuto. Peccato però, perché ora, nei governi più recenti, l'indirizzo è assai meno collegiale...

Vi dico, e concludo, che cosa è rimasto secondo me e che cosa non è rimasto di quello che allora volevamo: il coordinamento politico-amministrativo interno in parte almeno è rimasto. Lo diranno qui i miei successori ma rispetto al nulla che io mi ero trovato davanti, pensate ad esempio all'istituzione del Segretariato generale. Guardate che gli abbiamo dato una quantità di funzioni che è un vero record! Leggete l'articolo della legge n. 400 con le funzioni del segretario generale e vi accorgete che vanno oltre la lettera zeta. È rarissimo che ci sia un elenco di funzioni che va oltre la zeta: qui si arriva alla zeta e poi alle lettere aa), bb), cc). Non so quante sono perché le lettere alfabeto presumo siano ventuno ancora: e

quindi aggiungendone tre, sono in totale ventiquattro. Ventiquattro funzioni diverse insomma! Che, nell'insieme, questi bravi funzionari che si sono succeduti hanno saputo esercitare ed organizzare.

È rimasta debole l'attuazione del programma a cui avevamo dedicato un articolo *ad hoc* (la costituzione di un gruppo di esperti per l'attuazione, mi sembra che sia l'art. 22) perché è invalsa un'abitudine che meriterebbe una ricerca *ad hoc* – lo dico agli studenti – che non è ancora stata fatta: in realtà le leggi finanziarie prima e le leggi di stabilità poi cambiano di anno in anno il programma di governo. Come si possa realizzare un programma che cambia ogni anno qualcuno me lo deve spiegare, perché è invalsa questa abitudine che a ogni legge finanziaria si cambiano regole e addirittura obiettivi per un vasto numero di comparti dell'azione di governo. Poi i decreti-legge annuali (“salva Italia”, “pulisci-Italia”, “balla-Italia”, “sblocca-Italia” eccetera) denotano appunto programmi cangianti, quindi l'idea che ci sia un programma iniziale che per cinque anni è attuato in realtà ha perso consistenza.

C'è stata poi la abnorme crescita del Ministero dell'Economia, che pone un serio problema: ora la gente si è divertita a vedere il rapporto tra Renzi e Padoan, ma non è una questione di persone, questa è proprio una questione politica fondamentale: la forza espansiva, legata anche ai vincoli europei, del Ministero dell'Economia può creare un serio problema per quanto riguarda la derivazione dell'indirizzo politico in primo luogo dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Sul piano infine della legislazione, l'esperienza successiva ha frustrato l'aspettativa di leggi tendenzialmente di principio e di regolamenti (questi addirittura li avevamo previsti delegati con la delegificazione), che si facessero carico del resto. In ragione anche delle esigenze di centralizzazione finanziaria, la legge di questi anni è quanto di più dettagliato si possa immaginare e alle Regioni è stato spiegato – anche dalla Corte di cui faccio parte – che persino una norma dettaglio può essere una norma principio. “Becca e porta a casa” si dice in linguaggio tecnico ed il regolamento è in realtà diventato la fonte delle norme tecniche. Anche qui c'è una distorsione del sistema delle fonti.

Per non parlare delle grandi questioni che sono rimaste aperte: il Presidente del Consiglio e la sua forza nei confronti dei Ministri, il governo e il Parlamento. Qui sarebbe ingiusto non constatare – anche se io non mi occupo di politica – che la riforma costituzionale che non è passata (e che è stata anzi bocciata), se applicata, avrebbe risolto (o avrebbe contribuito a risolvere, perché le riforme sono scritte sulla carta) questi problemi: creando spazi e procedure che non avrebbero incentivato più il maxi-emendamento, la legislazione dettagliata per decreto, la fiducia ad ogni piè sospinto. Le prossime legislature, dunque, a qualcosa potranno servire.

GIANNI LETTA (1994 e 2001)

«È un'esperienza che mi è piaciuta» ha detto Giuliano Amato, «la ricordo con gioia, con soddisfazione». Ha ragione. Potrei ripetere le stesse parole: io allora fui il primo a portare Giuliano Amato in televisione, giovanissimo deputato torinese arrivato a Roma. E poi, appena nominato Sottosegretario – un Sottosegretario straordinario, come tutta la sua vita pubblica dimostra – seppi trovare il modo non solo di domare un Presidente del Consiglio come quello che aveva, ma anche quello di dare forma giuridica e di razionalizzare le intuizioni che quel presidente Craxi, decisionista (lo ha detto lui stesso), certamente aveva ma pur non avendo esperienze di governo (ma grande intuito politico, grande voglia di fare), aveva delle grandi intuizioni che avrebbe voluto realizzare immediatamente, a prescindere da regole e leggi, norme e regolamenti.

Ma Giuliano Amato sapeva prendere quell'ansia di fare e la sapeva portare secondo le norme giuridiche – lui grande giurista – quindi ha avuto una funzione che, come ha detto, è stata molto superiore a quella che la stessa legge n. 400 delinea per il Sottosegretario. È stato un vero Presidente del Consiglio delegato per la parte interna quando l'altro, il Presidente, si dedicava soprattutto i rapporti internazionali.

Ma tra i tanti motivi per i quali dobbiamo essere grati ad una personalità della Repubblica come Giuliano Amato c'è anche quello di averci dato questa legge n. 400, che come ha detto ha riempito in qualche modo il vuoto che lui aveva trovato, un vuoto di regole. Io dico che il merito della legge n. 400 è sì di aver riempito il vuoto ma soprattutto quello di avere messo ordine e razionalizzato il pieno che si era andato compiendo nel corso degli anni, perché in maniera un po' disordinata, un po' caotica, un po' avventurosa, in funzione di quelle che erano le personalità dei Presidenti del Consiglio e le formule di coalizione di diversi governi che si erano succeduti, si è andata – nel vuoto normativo – riempiendo una prassi non del tutto definita e ripeto un po' erratica in cui ognuno cercava di preparare le condizioni perché il Presidente potesse esercitare le sue funzioni.

Perché il presidente Amato ha fatto la distinzione di una discussione storica tra “determinare” e “dirigere” la politica, ma le parole della Costituzione, le parole che l'articolo 95 riserva al presidente del Consiglio sono chiare e pesanti: il Presidente – secondo l'articolo 95 – dirige la politica generale del governo e ne è responsabile, questo aggiunge, altro che “determinata”. Lui è responsabile della politica che dirige e poi, aggiunge, mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri. Ma come si fa a dirigere senza conoscere? Come si può essere responsabili di qualcosa che non si può governare e che in alcune parti ti sfugge? Come si fa a mantenere l'unità dell'indirizzo politico quando non hai la possibilità di nominare e revocare i Ministri? Come si fa a mantenere l'indirizzo amministrativo quando non conosci e non puoi conoscere, quindi non puoi partecipare e non puoi seguire il processo di formazione delle norme e delle leggi perché quelle appartengono al Ministro? Ma come puoi promuoverne e coordinarne l'attività se neppure poi conoscerla? Quindi la Costituzione scolpisce in maniera icastica ed esemplare i poteri del

Presidente del Consiglio ma non gli dà gli strumenti e i mezzi per fare ciò che gli chiede di fare e che il Presidente dovrebbe fare.

Ecco perché di fronte ad un'anomalia così evidente, nell'assenza di norme perché la Costituzione non prevede – o forse non voleva dotare – la Presidenza di gravami di tipo ministeriale di strutture per le politiche o amministrazione attiva, nel vuoto per consentire al Presidente o ai diversi Presidenti di esercitare non dico questi poteri ma queste prerogative (come fai a coordinare se sei un *primus inter pares*? I *pares* non si fanno coordinare facilmente) s'era andata riempiendo in una prassi – ripeto un po' diversa e avventurosa – una serie di situazioni, di uffici, di strutture che servivano ad accompagnare il Presidente del Consiglio.

Perché come fai tu a dialogare con un Ministro – come diceva il presidente Amato ad esempio sulla Finanziaria – se non hai una struttura, un Ufficio di cui ti fidi, al quale puoi chiedere “ma è giusta questa soluzione? ma non può essere quest'altra?”. Come faccio a confrontarmi con un Ministro per coordinarne e promuoverne le attività se mi mancano gli strumenti per acquisire autonomamente da quel Ministro le mie conoscenze per poter confrontarmi e dialogare?

Quindi queste strutture erano andate nascendo in maniera un po' disordinata. La legge n. 400 ha razionalizzato le strutture a rete del Presidente, istituendone due, a parte i dipartimenti e gli uffici, quindi dando ordine e razionalizzazione a tutte le strutture nelle diverse competenze che via via alla presidenza aveva assunto anche l'amministrazione attiva (dall'editoria alle zone urbane, e via enumerando). Aveva dato uffici e dipartimenti, ognuno dei quali affidato un responsabile che poteva istruire per il Presidente il singolo settore, dargli le conoscenze necessarie per quell'attività di direzione di coordinamento e di promozione dell'attività dei ministri.

Ma aveva soprattutto istituito quel nucleo centrale che è il Segretario generale. Ne ha ricordato il presidente Amato il lungo elenco dei poteri (forse in quella legge è l'articolo più lungo quello che regola i poteri del Segretario generale), perché affida al Segretario generale il compito di struttura servente del Presidente ma anche di direzione dell'amministrazione della Presidenza nel suo complesso.

E l'altra figura centrale istituita dalla legge n. 400 è il DAGL che lì è definito “Ufficio degli affari giuridici e legislativi” e che poi, successivamente, è diventato “Dipartimento degli affari giuridici e legislativi”. Al quale l'articolo 23 delega proprio gli atti e gli adempimenti necessari alla formulazione e al coordinamento delle iniziative legislative nonché la politica istituzionale del governo. Quindi il cuore del coordinamento diventa il DAGL perché ad esso, a questo soggetto è affidata la promozione, l'iniziativa, la formulazione, il coordinamento dell'iniziativa legislativa nonché la politica istituzionale del governo. Quindi Segretario generale e Capo del DAGL diventano i due snodi di attraverso i quali si può dare al Presidente del Consiglio la possibilità di esercitare in pieno quelle prerogative che la Costituzione gli assegna e gli chiede.

Ecco perché – lo ha detto bene il presidente Amato – la figura centrale diventa a quel punto il Sottosegretario alla Presidenza, perché non solo è lo snodo di tutta l'attività, non solo perché gli capitano sul tavolo tutte le pratiche e gli affari ma perché la stessa legge n. 400 affida al Sottosegretario la preparazione e gli adempimenti relativi al Consiglio dei ministri e la loro esecuzione, cioè, prima e dopo, il punto centrale è il Sottosegretario.



Ed è il Sottosegretario che presiede il pre-Consiglio cioè il cuore dell'attività del DAGL: convocare i capi di gabinetto, i capi degli uffici legislativi di tutti i ministeri e discutere collegialmente i provvedimenti. Questo è il momento vero in cui si compie quel coordinamento che la Costituzione chiede al Presidente. E lo compie il Sottosegretario.

Io posso dire che in tutti gli anni – e sono stati tanti quelli che ho passato a Palazzo Chigi – non ho perso un solo pre-Consiglio. Ed io sono gratissimo ai miei Segretari generali, qui ne vedo due, Antonio Catricalà e Manlio Strano, ai quali debbo eterna gratitudine e devozione perché mi hanno insegnato tanto. Ma mi hanno insegnato che il momento formativo dei provvedimenti delle leggi, quello in cui puoi vedere come nasce un provvedimento, quali sono i suoi obiettivi le sue finalità, quali sono i suoi limiti, quali sono i problemi che pone nel dialogo tra giuristi, perché capi di gabinetto e capi degli uffici legislativi sono per lo più giuristi (oggi il DAGL è affidato uno che giurista non è ma che è bravissimo, anche per la sua cultura e per la sua esperienza fatta alla Camera, Roberto Cerreto, che è nella linea della grande tradizione del DAGL, affidata di volta in volta).

Ricorderò sempre il mio primo capo del DAGL, colui che mi ha tanto insegnato : il presidente Alberto De Roberto, poi presidente del Consiglio di Stato, un magistrato altissimo, un giurista finissimo, un umanista straordinario, una persona mite, buona, che mi ha preso novellino (ancora più di Amato) assolutamente ignaro delle attività di governo e mi ha portato per mano, passo dopo passo. Lì ho cominciato ad apprezzare il pre-Consiglio e perciò da allora non ne ho perso uno, perché lì ho visto nascere i provvedimenti di volta in volta nella discussione, quella sì collegiale perché ogni capo dell'ufficio legislativo non era chiamato ad illustrare soltanto il suo provvedimento, ma era invitato a confrontarsi e a porlo in discussione con gli altri, anche i Capi dei Ministeri che con quel provvedimento nulla avevano a che fare. Quella discussione che io avevo cercato poi di alimentare e ne veniva un dibattito degno forse di una aula universitaria perché molto spesso era altissimo il livello, tanto che quando si arrivava in Consiglio dei ministri dove la discussione di quei provvedimenti era necessariamente più superficiale, meno giuridica, più politica, io spesso mi trovavo a dover illustrare il provvedimento in discussione al posto del Ministro proponente perché io ne sapevo di più e lo conoscevo meglio. Il merito era che lo avevo vissuto, l'avevo visto nascere, prendere forma lì nel pre-Consiglio. Ecco perché la legge n. 400 ha razionalizzato, ha dato ordine, ha riempito il vuoto ma anche disciplinato quel pieno che era cresciuto troppo disordinatamente.

Certo, ce ne sono ancora tante di cose da fare. Certo è rimasta quella che è la principale obiezione che viene rivolta alla Presidenza così come oggi per questo suo duplice aspetto, per questo doppio volto, di indirizzo politico e di amministrazione attiva, troppe le funzioni, troppi i dipartimenti, troppi i ministri con delega senza portafoglio. “Snellire”, “snellire”, “snellire”, questa sembra la parola d'ordine; forse bisognerà ripensarla, io però credo che l'impianto della legge n. 400 vada conservato, migliorato, aggiornato, “snellito” se volete, ma reso più funzionale perché l'obiettivo deve essere quello di mettere il Presidente in grado di esercitare quelle sue funzioni, non perché si voglia ridurre la funzione collegiale del Consiglio dei ministri, né alterare l'equilibrio che ci deve essere tra i diversi ministri, ma perché i ministri possano dialogare tra di loro perché possano collaborare a formare lo stesso e comune indirizzo, perché si possa dalla Presidenza dare un impulso reale all'attività di governo, non solo all'attuazione di

programma ma all'attività di tutti i Ministri, che deve essere promossa e coordinata dal Presidente, c'è bisogno di una struttura. Sarà stata forse elefantiaca? Più che elefantiaca io penso che nel corso degli anni si è formata così spontaneamente anche quando è stata sistemata e disciplinata dalla legge n. 400: il tempo, l'usura, la prassi, un po' di burocrazia ha finito per ingessarla, per fargli perdere quell'agilità quella snellezza che invece è necessaria per assistere e accompagnare il Presidente del Consiglio.

Sotto questo profilo, può essere sì rivista e siccome la magnifica rettore Paola Severino ha detto che tutte le leggi dovrebbero fare il tagliando, di tanto in tanto, e che la sede giusta per farlo è proprio un'aula universitaria, un'accademia, sul piano scientifico e giuridico, come lei ha giustamente sottolineato, io penso che una discussione come quella di oggi può essere utile proprio per vedere che cosa c'è da fare per migliorare, per rendere più aderente al dettato costituzionale, per rendere più efficienti ma non per abolire completamente alcune delle strutture della Presidenza, né per ridurre l'ambito di intervento. Anzi, bisogna che con agilità e snellezza, senza ingessamenti burocratici, la Presidenza possa assolvere pienamente a quell'atto di impulso dell'attività di governo per l'unità di quell'indirizzo che la direzione chiede e affida al presidente del Consiglio.

Anche perché i problemi spesso sono complessi, anche perché c'è il rapporto con le Regioni che è complicato e difficile e le Regioni subiscono, sopportano, talvolta persino chiedono il coordinamento o l'intervento della Presidenza ma rifiutano totalmente l'intervento (che considererebbero e che considerano un'interferenza) dei vari Ministri; basti ricordare le diatribe che c'erano tra le Regioni e il Ministro dell'industria (così si chiamava allora) sulla competenza del turismo, che la Costituzione aveva restituito completamente alle Regioni, poiché al ministero c'era una Direzione generale del turismo che giustamente cercava di coordinare l'attività delle Regioni per evitare tanti di quei difetti che si erano spesso lamentati da più parti. E quella mediazione invece dalla Presidenza è accettata, quindi la Presidenza deve avere i mezzi e le strutture per poter fare questo.

Il vero problema che però la legge n. 400 dovrà o dovrebbe affrontare, revisionata con il tagliando della Severino, è quello al quale ha fatto cenno il presidente Amato – che è stato uno splendido ministro del Tesoro, che è stato presidente del Consiglio – in termini così molto diplomatici, neutri, da giudice costituzionale quale oggi è. Egli ha detto che c'è il problema dei rapporti col Ministero dell'Economia e con la sua attività “espansiva”. Ha usato questo termine, l'attività “espansiva”, esageratamente “espansiva” a mio giudizio, certe volte.

Amato ha ricordato il rapporto Renzi-Padoan, ma non ha evocato il rapporto Tremonti-Berlusconi e un po' quello Tremonti-Letta, perché tanti di quelli che sono qui lo hanno visto e vissuto: il rapporto non è tanto tra la presidenza e il Ministero, ma il rapporto è determinato, a mio giudizio (posso sbagliare, so che tanti non la pensano così, ma io per l'esperienza che ho fatto sono convinto che così sia), nasce dalla riforma, anch'essa nel 1988, che portò la Ragioneria generale dello Stato nel cuore del Ministero dell'Economia, facendone un dipartimento. È vero che la Ragioneria generale dello Stato era sempre stata nell'ambito del Tesoro e il responsabile della Ragioneria era l'allora Ministro del Tesoro, ma era una sorta di organismo a sé, che viveva di vita autonoma e che serviva i Ministeri e il Presidente del Consiglio. Da quando la Ragioneria è diventata un dipartimento del

Ministero dell'Economia, il titolare di via XX Settembre giustamente rivendica che se un altro Ministro oppure il Presidente del Consiglio vuole avere dei dati li deve chiedere non al Ragioniere generale dello Stato ma al Ministro dell'Economia stesso, perché il Ragioniere generale è un Capo-dipartimento di quel Ministero di cui risponde il Ministro. Questa è la grave stortura e siccome la Ragioneria ha potere su qualunque atto normativo che abbia effetti finanziari (non lo debbo dire a voi, ne vedo tanti qui che hanno vissuto e sanno più di me) può praticamente influenzare l'iter legislativo di tutti i provvedimenti e disegni di legge.

E siccome la Ragioneria mette becco sulla compatibilità, la copertura, l'azione di bilancio, sui rapporti con l'Europa, di fatto ha il monopolio del sì o del no, ha diritto di veto su qualsiasi provvedimento. E chi ha vissuto una qualunque legge finanziaria – vedo il presidente Zanda, che ne avrà viste anche lui tante – si arriva al paradosso che per via della concitazione in cui avvengono spesso le discussioni parlamentari sugli emendamenti e sui subemendamenti, per via della non-conoscenza che spesso i Ministri e i sottosegretari delegati hanno di tutti gli emendamenti o di tutti i provvedimenti, non la Ragioneria come istituzione bensì l'ultimo funzionario della Ragioneria può incidere di più di un Presidente del Consiglio, perché può bocciare una norma o la può far validare quando magari il Presidente stesso chiede di farla passare e non riesce a farla approvare. Come fa a rispondere e a dirigere l'attività di governo, come fa a mantenere l'unità dell'indirizzo amministrativo oltre che politico, come fa a coordinare l'attività un povero Presidente che non può nemmeno di fronte, non ad un dirigente, ma ad un funzionario della Ragioneria, riaffermare la volontà politica e l'esigenza del Governo di portare all'approvazione quella norma?

Il rapporto, secondo me, si risolve in una maniera sola: togliendo la Ragioneria dal Ministero dell'Economia e portandola alla Presidenza del Consiglio. La Ragioneria è l'organo che deve dare i dati che consentono l'attività di governo, non può essere appannaggio di un Ministro che pone così di fronte al suo Presidente il suo potere e fa passare solo ciò che vuole e non quello che il Presidente che è responsabile dell'attività di governo che dirige dovrebbe avere. Quindi la Ragioneria è un organo che deve essere al servizio della Presidenza e, attraverso la Presidenza, a servizio anche dell'intero governo cioè di tutti quei Ministri, la cui attività il Presidente deve appunto promuovere e coordinare.

Quindi questo è un bel tema che potete, io mi auguro, approfondire, anche oggi, perché questo è il cuore del funzionamento della Presidenza. Non bastano le strutture che ti mettano in condizione di conoscere ma ci vuole anche la possibilità e l'agilità di sovrintendere anche alla spesa pubblica e di adottare quei provvedimenti che abbiano coerenza con quei principi di bilancio. Questo siccome avviene attraverso la Ragioneria deve essere la Ragioneria a servizio a supporto del Presidenza. Ecco perché a trent'anni dalla nascita io penso che una discussione come questa possa essere utile proprio per riproporre i temi, aggiornarli e fare le correzioni giuste.

L'ultima lezione che Giuseppe Galasso, scomparso la settimana scorsa, ha fatto all'Istituto di Studi storici italiani a Palazzo Filomarino (che fu dimora di Benedetto Croce), era “a che serve la storia?”. E lui si è risposto che la storia serve a stimolarsi all'azione, a impegnare la nostra volontà nel presente. Essa non ha – come Galasso ha detto – una funzione narrativa, evocativa e neppure sociale, ha una funzione morale: ci deve spingere all'azione.

Ma forse la piccola storia, la testimonianza di tre ex Sottosegretari e di un certo Sottosegretario in carica, al quale facciamo molti auguri, serve a stimolare l'azione dei giuristi di oggi assieme a quelli che hanno la paternità di questa rete, per aggiornarla e dare ai futuri Presidenti del Consiglio uno strumento che rende più efficace e più rapida e più chiarezza la loro azione.

Sono stato Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio ma mi sono divertito, se si può dire così, molto di più a fare il Segretario generale. L'ho fatto anche per più tempo sotto la guida del dott. Letta e, appunto, quando il dott. Letta mi fece notare, dopo avermi chiamato a Palazzo Chigi a svolgere quel difficile ruolo, la dicotomia di cui parlava Giuliano Amato e cioè delle ventiquattro lettere che descrivono le funzioni del Segretario generale contro le semplici due righe che riguardano invece il Sottosegretario di Stato, io gli risposi «Gianni – ero un po' imbarazzato perché non ci avevo fatto caso in realtà – cercherò di tenerti fuori dalle beghe amministrative». Non fu possibile, per tre ragioni che credo sussistano ancora.

La prima ragione dipende dalla delega che tradizionalmente investe il Sottosegretario, una delega che è diventata una sorta di almanacco enciclopedico in cui c'è di tutto: funzioni eterogenee, funzioni atipiche che gli danno legittimazione a intervenire in qualsivoglia materia di coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri. È quindi, sostanzialmente, quel pronto soccorso di cui abbiamo sentito parlare. È stata una presenza forte quella che ricordo io a Palazzo Chigi del Sottosegretario Letta. La mia fu più leggera, anche se anch'io ho lavorato di notte e nelle domeniche, il giorno di Ferragosto, per ogni necessità che si creasse in qualsiasi punto della Nazione. E questo è il primo punto di difficoltà: una delega troppo vasta, troppo ampia.

Un secondo punto critico è il numero troppo ampio degli atti che la legge vuole si formalizzino con d.p.c.m. Questo non aiuta naturalmente l'attività di coordinamento che è tipica del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio. Troppo forte è la propensione per i funzionari ad avere una copertura politica, perché molti atti amministrativi sono soggetti all'attenzione mediatica e questo ovviamente rende timidi i dirigenti che non sono abituati all'agone politico e alla polemica sui giornali.

Si affollano quindi gli atti da firmare sul tavolo del Sottosegretario, perfino un volo umanitario, un volo di Stato, deve recare la firma del Sottosegretario e non vedo cosa ci sia di politico nel concedere un volo di Stato per motivi umanitari.

Però, già la legge dà al Sottosegretario un ruolo relevantissimo. Abbiamo sentito parlare dell'importanza del ruolo di preparazione del Consiglio dei ministri, non ci ritorno perché il dott. Letta è stato chiarissimo sul punto, c'è poi l'attività di formazione dell'ordine del giorno del Consiglio dei ministri e questa è un'attività politica estremamente complessa perché il Sottosegretario deve capire se, mettendo all'ordine del giorno un certo argomento, mette anche in difficoltà il Presidente: se i due Ministri si mettono a litigare su quel punto perché non c'è una perfetta sintonia, più sul piano politico che non sul piano tecnico, ci sarà imbarazzo all'interno della sala e la notizia uscirà il giorno dopo sui giornali (c'è sempre una gola profonda).

Poi c'è un terzo fattore che è trascurato nonostante la sua importanza: il ruolo notarile del Sottosegretario nella redazione del verbale della seduta consiliare. Ciò che è scritto nel verbale è successo, ciò che non è scritto non è successo. E allora se in Consiglio dei ministri entra un certo disegno di legge che è circolato per i Ministeri e poi in Gazzetta Ufficiale leggiamo un altro testo, vuol dire che nel verbale del Consiglio dobbiamo trovare che qualcuno ha proposto una modifica e che questa modifica è stata approvata: non succede quasi mai. Un Sottosegretario molto attento deve dichiarare che il testo è stato approvato "salvo intese successive" ed è un modo di salvarsi, non tanto da un falso ideologico giuridicamente rilevante, quanto da un falso storico su qualcosa che non è successo. Se il Sottosegretario deve pensare anche a questo non lo graviamo di troppe altre funzioni?

Mi è stato chiesto di rispondere a tre domande che riguardano la legge n. 400: l'attuale assetto della Presidenza del Consiglio è rispondente, è coerente con il modello immaginato dal legislatore nel 1988? E, la seconda domanda, è necessario un intervento di qualche tipo per migliorare la situazione? La terza: in che modo bisogna intervenire?

Bene, io ho fatto dei conti, non so se sono giusti perché ho guardato l'ultimo modello organizzativo della Presidenza: abbiamo 27 dipartimenti e uffici equiparati, 17 sono per le politiche, 10 a supporto del Presidente. 58 uffici di livello dirigenziale generale, 186 servizi di livello dirigenziale, poi le strutture di missione, le agenzie, i comitati, i nuclei, i commissariati di governo ex art. 11 della legge n. 400. C'è inoltre la diretta collaborazione del Presidente che ha 4 uffici. 5 uffici sono per i Ministri senza portafoglio e 6 uffici di diretta collaborazione per i Sottosegretari, a loro volta articolati in servizi.

Vedete, nella storia del nostro pensiero politico istituzionale ci sono due modi di affrontare le riforme dei modelli organizzativi della Pubblica amministrazione: un modo è di tipo, direi, eversivo, la *disruptive innovation*, quel fenomeno che funziona benissimo nell'innovazione tecnologica. Si passa dal flipper alla PlayStation, dal rullino Kodak alla macchina digitale fotografica, evoluzioni senza le quali probabilmente si vivrebbe bene lo stesso però bisogna farle per forza perché se l'azienda non le fa incontra seri ostacoli alla crescita, come abbiamo visto succedere per esempio alla Kodak, giusto per dirne una, che non ha voluto cannibalizzare il suo mercato dei rullini fotografici a favore delle macchine digitali.

Ma nella Pubblica amministrazione c'è anche un altro modo di agire, che non è questo ma quello di tipo conservativo, di lento miglioramento. La politica molto spesso non ha la netta sensazione, il chiaro convincimento di seguire l'uno o l'altro di questi orientamenti e spesso fa un mix. Non è la stessa cosa, non è facile unire i due metodi. Sentiamo dire della Presidenza del Consiglio che solamente pochi sono i dipartimenti veramente necessari e qui li ho elencati traendo spunto da alcuni studi: in particolare, il Coordinamento amministrativo, le Politiche europee (soprattutto per la parte del recepimento), il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi e gli Affari Regionali. Poi un Ufficio di Bilancio e un solo Ufficio per le strutture di supporto. Si immagina una fase transitoria per la Protezione civile, giusto per dare il tempo alle Regioni di abituarsi a essere coordinate da un altro Ministro, il Ministro dell'Interno, che avrebbe nel frattempo una delega a farlo per il Presidente del Consiglio.

Io voglio fare un discorso politicamente scorretto: questo disegno è irrealizzabile. Non si può fare, è inutile che ci riempiamo la mente, le idee e i documenti di cose che non sono in concreto fattibili. Perché non lo sono? Non perché la legge n. 400 non lo preveda come possibile, anzi l'art. 21 della legge stessa prevede che l'organizzazione è fatta con d.p.c.m., quindi un Presidente del Consiglio che volesse snellire, in astratto lo potrebbe fare. La politica però dovrebbe realizzare quello che si può fare davvero, non ciò che si immagina di poter fare.

Prima di tutto le economie sarebbero scarsissime, quasi inesistenti, perché non è che possiamo mandare a casa il personale, oppure dismettere i palazzi: non ci sarebbero reali economie, semplicemente alcuni uffici sarebbero collocati altrove. Ci sarebbe una resistenza del personale perché il personale della Presidenza del Consiglio non vuole essere in qualche modo equiparato oppure, anche se lo è giuridicamente ed economicamente, non vuole essere considerato personale strettamente ministeriale.

C'è una ragione di politica governativa: ai dipartimenti che dovrebbero trasferirsi sono preposti Ministri, sì senza portafoglio, ma importanti: non credo che il Ministro della Funzione pubblica voglia andare a fare il Vice o il Sottosegretario al Ministero del Lavoro.

E infine c'è la ragione dell'emergenza, che è tipica dell'azione governativa e dell'azione politica, che supera il disegno del teorico che vuole lo snellimento. Siccome ci sarebbero agitazioni, disfunzioni, una possibile paralisi, a nessuno viene in mente di mettere in crisi proprio Palazzo Chigi e le strutture che lo assistono più da vicino.

D'altra parte, io non credo che lo possa fare un Commissario. Abbiamo visto che i commissari non hanno funzionato.

Ma in Spagna hanno pensato a un meccanismo per evitare che il Presidente del Consiglio sia gravato di troppi oneri amministrativi: hanno creato il Ministro della Presidenza, che prende anche il posto del Segretario generale. In Spagna però il Ministro della Presidenza assume spesso il ruolo di Vice-Presidente del Consiglio e la complicazione si riproduce come in Italia dove un Vice-Presidente, a quel punto con deleghe pesanti, non potrebbe fare anche da vertice amministrativo.

Però qualcosa si deve fare. La politica di miglioramento non può essere bloccata, non si può e non si deve. Dobbiamo migliorare la situazione, tutto è migliorabile, anche una bella struttura come la Presidenza del Consiglio che, come abbiamo sentito finora, risponde alla complessità. Che cosa fare? Intanto bisogna evitare la stratificazione: ogni Presidente del Consiglio porta nuove idee, nuovi programmi, nuove priorità e soprattutto nuovi collaboratori ma non elimina gli altri loro predecessori. Io non dico che bisogna mandare a casa la gente, io sono perfino contrario allo *spoil system* che ritengo una pratica avvilita, soprattutto inadeguata in una struttura come la Presidenza del Consiglio dove i dirigenti hanno sempre dimostrato fedeltà alle Istituzioni e non al politico. Chiunque sia arrivato a Palazzo Chigi, di qualunque colore, è stato assistito lealmente da chi aveva coadiuvato i suoi predecessori.

Cosa manca al Presidente del Consiglio? Di cosa ha bisogno per realizzare il suo disegno per rispettare le proprie priorità? Deve fare della Presidenza il proprio modello di condizione del Governo, anche evidenziando in che modo intende dirigere la sua politica volta a conseguire gli obiettivi del programma che

è risultato vincente nelle elezioni. È un Presidente quindi che ha necessità di ridurre ma, paradossalmente, ha anche necessità di aumentare.

Il disegno del dott. Letta è un disegno molto ambizioso: portare la Ragioneria generale dello Stato a Palazzo Chigi. Un bel disegno, molto ambizioso. Il mio è meno ambizioso ma potrebbe arrivare forse allo stesso risultato, non completo, quel minimo che ci serve e cioè solo un ufficio, solo un ispettorato: l'ispettorato bilancio che è quello che serve al Presidente e cioè quello che serve per dare la copertura alle leggi. E quindi saranno i funzionari della Presidenza a presidiare la V Commissione della Camera e la 5<sup>a</sup> Commissione del Senato e non più i funzionari del Tesoro. Basterebbe questo. Poi il resto della Ragioneria è giusto che resti al Ministero dell'Economia. Ciò consentirebbe al Presidente del Consiglio di attuare, senza troppe difficoltà, il proprio programma di governo. Devo dire che nel governo Monti, in cui io sono stato Sottosegretario, il periodo migliore che ricordo – certo, era all'inizio e quindi tutto era più facile – fu quando il Presidente del Consiglio era anche Ministro dell'Economia. Appena è diventato Ministro colui che era Vice-Ministro sono cominciati i problemi. È naturale, c'è una di quelle leggi naturali che non si possono superare: il Ministro dell'Economia frena per forza di cose la politica del Presidente del Consiglio. Per evitare questa ruggine bisognerebbe adottare questa piccola modifica e io sono per le piccole modifiche. Riduciamo solo del cinque per cento all'anno l'impatto delle strutture e dei costi del personale e in cinque anni di una legislatura avremmo il venticinque per cento di risparmio di attività amministrativa e di maggiore efficienza. E in due legislature il cinquanta per cento. Io penso che sarebbe un risultato eccezionale.





A trent’anni dall’entrata in vigore della legge, è necessario fare un “tagliando” e chiederci se l’impianto debba essere confermato, se occorra immaginare delle modifiche puntuali o, ancora, se sia opportuno rimettere in discussione l’organizzazione della Presidenza del Consiglio.

Del resto, quest’ultimo profilo risulta particolarmente attuale, tenuto conto che è stato oggetto di recente anche di un ampio dibattito parlamentare, oltre che accademico, in occasione della riforma della Pubblica Amministrazione. Tuttavia, questa parte della legge Madia, come noto, è rimasta inattuata avendo rinunciato il Governo all’esercizio delle delega.

Ciò nonostante, restano tuttora valide le ragioni che erano alla base di quella delega volta ad un’attuazione dell’art. 95 della Costituzione e ad un adeguamento della legge n. 400 che avrebbero consentito di profilare più nettamente l’attività di direzione del Presidente del Consiglio anche rispetto alla sede collegiale del Consiglio dei ministri. I principi di delega avrebbero infatti consentito di ripensare alcuni istituti di quella sorta di “Statuto” del potere Esecutivo che è la legge n. 400, con un’azione di riforma in più direzioni, tra cui una funzionale e una più strettamente organizzativa.

Il 2018 è il crocevia temporale di molte ricorrenze, anche storiche e politiche, nazionali e internazionali. Per il nostro ordinamento ricorda innanzitutto la ricorrenza di settanta anni dall’entrata in vigore della Costituzione.

Ma ricorrono anche trenta anni da quel 1988 in cui vennero introdotte riforme destinate a lasciare un segno di rilievo nel nostro ordinamento. Basti pensare che la legge n. 400 non solo porta la stessa data della legge di riforma della contabilità dello Stato, che regolava la sessione di bilancio e introduceva la legge finanziaria, ma anche della riforma dei regolamenti parlamentari con la quale la Camera e il Senato, ciascuno con specifiche norme, introducevano la regola del voto palese, limitando il ricorso al voto segreto.

Già solo queste tre riforme, per la loro portata, sono state in grado sia di produrre effetti significativi nei rapporti tra Parlamento e Governo, in un sistema di rappresentanza parlamentare all’epoca puramente proporzionale; sia di dare l’avvio ad ulteriori stagioni di riforme che avrebbero segnato in modo permanente quei rapporti.

Il cammino che portò alla approvazione della legge n. 400 fu tuttavia sicuramente complesso.

Il progetto, nato nell’VIII legislatura, fu presentato nel maggio del 1982 e subì una battuta d’arresto durante il breve Governo Fanfani nella prima metà del 1983. Dopo le elezioni anticipate (IX legislatura), il Governo Craxi tornò a proporre quel progetto, con alcune modifiche. Successivamente, a partire dalla fine del 1984 e fino agli inizi del 1986, grazie anche ad un lungo lavoro in I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, si arrivò a un testo della Commissione che fu licenziato per l’Assemblea nel marzo 1986. Questo testo si bloccò in Aula a seguito della fine della legislatura. I lavori furono ripresi nella

X legislatura in cui il provvedimento fu definitivamente approvato dal Senato nel 1988 durante il governo De Mita.

Il dibattito politico, ma anche accademico, sulla attuazione della riserva di legge dell'art. 95 della Costituzione è però sicuramente anteriore anche agli anni Ottanta.

La lunghezza di questo processo legislativo e l'ampiezza del dibattito hanno consentito il consolidarsi delle nostre istituzioni democratiche successivamente alla entrata in vigore della nostra Costituzione, riuscendo a guardare con il tempo con meno sospetto al ruolo di direzione e coordinamento attribuito al Presidente del Consiglio.

Se la prolungata assenza di attuazione della riserva di legge contenuta nell'art. 95 Cost. era stata ritenuta un contributo all'esaltazione del principio di collegialità nel Governo, indebolendo la figura del Presidente del Consiglio dei ministri, certamente, però, i quaranta anni trascorsi tra l'entrata in vigore della Costituzione e l'attuazione della riserva di legge avevano infatti anche contribuito a consentire che si guardasse all'istituzione governativa con un approccio diverso rispetto al passato: un passato in cui il ruolo dell'organo individuale, in rapporto al principio di collegialità, era considerato con timore.

La ricerca di un equilibrato bilanciamento tra principio monocratico e principio collegiale nel funzionamento dell'Esecutivo aveva portato l'Assemblea costituente a formulare l'art. 95 Cost. nel modo più asciutto possibile e a collegare il potere di direzione e la responsabilità del Presidente del Consiglio con la responsabilità dei Ministri.

Quindi, quaranta anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, si poteva considerare maturato quel percorso storico politico che ha consentito la gestazione della legge n. 400, il cui testo non solo esprime un forte senso storico, ma, nello stesso tempo, ha fatto storia nei rapporti con le altre istituzioni, a partire dal Parlamento.

Questa peculiare carica storica emerge chiaramente dai lavori parlamentari dell'epoca. Era chiara la consapevolezza che si stesse approvando non solo una legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio ma, soprattutto, una legge generale sul Governo. Dopo l'entrata in vigore della legge, l'Esecutivo non sarebbe rimasto uguale a se stesso, ma avrebbe compiuto «un salto di qualità, creandosi l'opportunità di maggiori poteri e le condizioni di maggiori vincoli»; gli effetti del nuovo assetto non avrebbero coinvolto solo il Governo, ma anche «altre sedi istituzionali del potere repubblicano quale ad esempio quella parlamentare, ed anche quella dell'amministrazione, che è l'altro punto terminale del processo di riassetto delle istituzioni sotto il profilo delle grandi e medie decisioni politiche generali». (Labriola, presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera, marzo 1986).

L'intervento sulle amministrazioni sarebbe arrivato circa dieci anni dopo. Ma intanto la legge n. 400 costituiva un punto di partenza decisivo per l'apertura di una fase della vita istituzionale in cui l'attività di Governo sarebbe stata anche più controllabile da parte del Parlamento e più trasparente. «In primo luogo a sé stessa»: controllo parlamentare e trasparenza, due aspetti – sottolineati dal prof. Giuliano Amato, come sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, nel corso del dibattito parlamentare – di grande potenziale, perché questa legge non solo attua la riserva dell'art. 95, ma interviene anche sulle materie previste da altre fonti costituzionali, come l'iniziativa legislativa (art. 71), il procedimento

legislativo (art. 72), la delega legislativa (art. 76), i decreti-legge (art. 77). Tanto che essa assume quel peculiare *status*, dal punto di vista del sistema delle fonti, definito dalle pronunce della Corte costituzionale di «esplicitazione della ratio implicita» di disposizioni costituzionali.

Quanto ai rapporti tra Presidente del Consiglio, Consiglio stesso e Ministri, la legge n. 400 ha individuato, a mio avviso, un efficace compromesso. Al Presidente del Consiglio è riconosciuto un ruolo di impulso, ma anche di freno rispetto alla attività dei singoli Ministri (i quali restano comunque responsabili dei propri atti).

Il Presidente può cioè favorire e accelerare delle scelte dei singoli Ministri ma anche moderare la loro iniziativa, avocando a sé alcune decisioni. Del resto, anche la prassi ha assunto un ruolo centrale nella interpretazione ed applicazione della legge n. 400.

Nella mia limitata esperienza personale, ho avuto modo di verificare in prima persona come la prassi spesso venga in supporto anche per colmare alcune apparenti lacune della legge stessa. Inoltre, è evidente che l'esperienza pregressa contribuisca a individuare correttamente il modo in cui interpretare il ruolo di sottosegretario, ma prima ancora di Presidente del Consiglio.

Peraltro, pare chiaro come ogni governo individui un proprio “baricentro politico” nelle decisioni e disegni il rapporto tra presidente del consiglio e ministri in modo peculiare (talvolta accentrando particolarmente le decisioni presso la Presidenza, altre volte lasciando più “marginie di manovra” ai singoli ministri), a prescindere dall’immutato quadro normativo. Né si può dimenticare che durante il progetto di riforma costituzionale si tentò di costituzionalizzare alcuni principi della legge n. 400.

Da questo punto di vista, pur dovendo prendere atto della scelta popolare effettuata in occasione del referendum costituzionale del 2016, preme evidenziare come restino tuttora valide le ragioni di una costituzionalizzazione di vincoli all’attività normativa del Governo, bilanciati da un nuovo procedimento legislativo che consenta tempi per legiferare adeguati all’attuale contesto politico istituzionale e arricchiti da strumenti di democrazia partecipativa.

Più in generale la XVII legislatura, che pure ha all’attivo moltissime riforme di sistema, non è riuscita a completare tutte le riforme strutturali necessarie. A questo attivo mancano, difatti, alcuni interventi che sarebbero stati strategici per adeguare il circuito decisionale delle Istituzioni alle sfide continue cui è sottoposta la loro attività; sfide rese inevitabili per essere il nostro ordinamento aperto all’influsso delle fonti normative sovranazionali e arricchito dalle fonti normative delle Autonomie e delle Autorità di regolazione.

Quei problemi sono oggettivi, non appartengono alla prospettiva di una parte politica *pro tempore* al governo. E con essi la prossima legislatura dovrà fare i conti.

Questo convegno peraltro ha il merito di collocarsi proprio sul finire della legislatura e quindi di consentire un confronto libero, scevro dalla contingenza politica, proprio sulle esigenze di riorganizzazione della Presidenza e di una migliore definizione dei rapporti Governo/Parlamento tutt’ora attuali.

Ogni contributo che potrà pervenire da questo pomeriggio di studio – ed io sono sicura che saranno moltissimi – sarà quindi una eredità importante per la prossima legislatura.

In conclusione, ha ragione il prof. Cassese in fondo, quando evidenzia – riflettendo sulla brevità della vita dei governi in Italia – che molto più che all'estero nel nostro Paese «i successivi si valgono dei frutti del lavoro dei governi precedenti, che hanno avversato, oppure ne pagano i costi (...) e (...) i governi che si succedono finiscono per governare con le politiche dei governi precedenti».

## LE RELAZIONI

### Il Presidente che “promuove” (art. 95, primo comma, Cost.)

ANDREA MANZELLA

Dopo gli studi di Massimo Severo Giannini e di Giuliano Amato,<sup>1</sup> all’origine della legge n. 400 del 1988 sulla Presidenza del Consiglio ci furono i governi di Giovanni Spadolini e di Ciriaco De Mita. Spadolini ne pose le premesse con Dipartimenti e Uffici, subito operativi nella vita effettiva di Palazzo Chigi, con l’ordine di servizio del 23 agosto 1981 (G.U. 12 settembre 1981, n. 251). Ci fu poi il lavoro della Commissione co-presieduta da Enzo Cheli<sup>2</sup> e si arrivò nel maggio 1982 al progetto di legge che rifletteva quel disegno (d.d.l. Camera, n. 3403).<sup>3</sup> Pochi mesi dopo il famoso “Decalogo” ne fu il popolare manifesto, prima della nuova crisi che si portò via tutto.<sup>4</sup>

Seguirono sette anni di percorso carsico: nessuno dei successivi governi poteva negare la necessità della legge ma nessuno riuscì a vararla (anche se il governo Craxi vi giunse ad un passo).<sup>5</sup> Lo fece il governo di Ciriaco De Mita, assecondando la conclusione di quel lungo iter parlamentare.<sup>6</sup>

Perché Spadolini, perché De Mita? L’uno e l’altro, per differenti ragioni, avevano bisogno di risorse istituzionali aggiuntive e – come dire? – liberatorie rispetto ad un ruolo tradizionale di “*primus inter pares*” nell’assetto di governo. Avevano bisogno che tutte le potenzialità racchiuse nell’art. 95 della Costituzione venissero valorizzate interamente. Non per costruire un ordinamento “qualsiasi” della Presidenza del Consiglio come struttura para-ministeriale. Avevano precisamente bisogno di un ordinamento come complesso funzionale all’emersione del primato – anche giuridico – del Presidente.

---

<sup>1</sup> Nel novembre 1979 il Ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini, nel suo “Rapporto” al Parlamento, sottolineando la lunga fase di inattuazione dell’articolo 95, terzo comma, della Costituzione, avvertiva di aver costituito un’apposita Commissione per lo studio dei problemi politico-costituzionali ed organizzativi legati all’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Nel luglio 1980 il Senato della Repubblica, al termine dell’esame del Rapporto Giannini, approvava un ordine del giorno contenente, tra l’altro, un preciso impegno al Governo a presentare, entro l’anno, un disegno di legge di attuazione dell’articolo 95 della Costituzione sulla base di indirizzi definiti. Meno di un anno dopo, nel marzo 1981, la Commissione per il riordinamento della Presidenza del Consiglio, presieduta da Giuliano Amato, presentava le sue considerazioni conclusive.

<sup>2</sup> Commissione istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, del 14 novembre 1981.

<sup>3</sup> Disegno di legge d’iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri, presentato alla Camera dei deputati il 13 maggio 1982.

<sup>4</sup> A.C., VIII legisl., res. sten., 30 ago. 1982, p. 51368.

<sup>5</sup> Disegno di legge d’iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri, n. 1911, presentato alla Camera dei deputati il 16 luglio 1984.

<sup>6</sup> Disegno di legge d’iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri, n. 38, presentato alla Camera dei deputati il 2 luglio 1987.

Spadolini ne aveva bisogno perché nella Repubblica dei partiti di massa, troppo esile risultava la sia pur prestigiosa utilità marginale del suo partito del tre per cento.

De Mita ne aveva bisogno per attenuare le strettoie in cui si muoveva il suo governo: in una sofisticata coalizione “con patto di alternanza” (la “staffetta”) cioè, in pratica, con “crisi differita” nel suo seno.

Per l’uno e per l’altro, quella legge prevista dall’art. 95 Cost., era come la sinopia di un regime “del primo ministro”. Disegno contrapposto non tanto al principio di collegialità del Consiglio dei ministri, quanto alla sua storica degenerazione nella “ministerialità”, nel “governo per feudi ministeriali”, territori semi-autonomi marcati con le bandierine dei partiti della coalizione.

Questo contesto che ne segnò le origini, si deve tenere presente quando si considera la legge n. 400 come legge organica e, soprattutto, come legge di sistema. Legge organica perché di integrazione dell’art. 95 della Costituzione. Il che significa legge “costituzionalmente necessaria”: tale cioè da poter essere modificata (come del resto avvenne con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303; inattuata, invece, la più recente delega contenuta nella legge 7 agosto 2015, n. 124)<sup>7</sup> e anche legge tale da potere essere “contestualmente” sostituita: ma non da poter essere semplicemente abrogata.

Ed anche legge di sistema. Perché con l’elenco delle funzioni spettanti al Consiglio dei ministri e al suo Presidente, la legge n. 400 disegna un ordine di interdipendenze che dalla “testa di governo” si ramifica verso il campo dei Ministeri e degli enti pubblici, verso il campo delle autonomie territoriali, verso il campo delle istituzioni europee.

Attenzione però: non siamo in presenza di un insieme di interdipendenze cristallizzato una volta per sempre.

Quando l’art. 95 Cost. parla di “mantenimento” dell’unità di indirizzo politico e amministrativo, significa due cose. Significa che l’unità è problema costante di governo, per evitare la diaspora a provvedere solo sulla base di interessi e di urgenze settoriali. Ma significa anche che l’“indirizzo” su cui si richiede tale unità è in permanente aggiustamento: per domande e influenze che provengono dal basso: dalle autonomie territoriali istituzionalizzate in Conferenze; e dall’alto, per contratti stipulati in sede comunitaria. In questa lettura della Costituzione, la 400 non risulta quindi legge di mera connessione, né di assemblaggio di un meccanismo. È legge invece strumentale alla dinamica di un organismo – quale risulta il governo secondo l’art. 95 – e strumentale al “motore” di questa dinamica: il Presidente del Consiglio. Anche qui interpretando, letteralmente, la Costituzione

L’art. 95 contiene infatti una parola assolutamente nuova – e in un certo senso di rottura – rispetto alla storica sequenza normativa che nello Stato italiano ha definito la figura del Presidente del Consiglio. La parola nuova è: “promuove”. “Promuovendo ... l’azione dei Ministri”. Non c’era nel decreto d’Azeglio del 1850; non c’era nel decreto Ricasoli del 1867, di brevissima vita; non c’era nel decreto Zanardelli del 1901, di lunghissima vita; e non c’era neppure, perfino,

---

<sup>7</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri. Questioni fondamentali dell’esperienza repubblicana*, Italiadecide, p. 28.

nella legge “fascistissima” del 1925: che ne mutava il nome in “Capo del Governo, Primo Ministro”.<sup>8</sup>

In tutte queste configurazioni materialmente costituzionali che si susseguono per un secolo, ritroviamo le formule che saranno poi trasferite nell’art. 95: direzione, coordinamento, mantenimento dell’unità. Non troviamo invece il termine “promozione”.

La Costituzione del 1948 lo introduce e la legge n. 400 se ne appropria e lo mette a frutto per segnalare proprio i momenti decisivi in cui l’azione del Presidente del Consiglio, con un suo conseguente –e nuovo- potere di direttiva, ha appunto una valenza sistemica.

Ecco l’art. 5, comma 2, lettera b): «promuove l’attività dei Ministri, in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo». Ed ecco il comma 3, lettera a): «promuove ... l’azione del Governo relativa alle politiche comunitarie». E ancora alla lettera b): «promuove l’azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le Regioni».

Politica generale, politica comunitaria, politica regionale: i tre snodi cruciali dell’azione di governo e tutti incardinati sul Presidente del Consiglio.

“Promozione” è termine chiave dunque di una supremazia di ruolo che non si fonda su una sommatoria di competenze maggiori di quelle dei singoli ministri e dello stesso Consiglio. Si fonda sulla qualità dei poteri azionabili: quasi una possibilità permanente di avocazione di ogni altra competenza nell’arcipelago governo, per romperne la passività e l’inazione.

Finora, su questo punto, ha prevalso una lettura rattrappita della Costituzione.

Certo, in Costituzione e nella legge n. 400 si parla quasi sempre di promozione congiuntamente al coordinamento. “Promuove e coordina”. Ma non è un’endiadi. “Coordinamento” è preparare e proporre un punto di coerenza nella complessa attività di governo. “Promozione”: “consiste – invece – nell’attribuzione al Presidente del Consiglio di un potere di stimolo e di impulso”.<sup>9</sup>

Verso che, in funzione di che? Della direzione generale di governo, della unità di indirizzo politico e amministrativo: certamente. Ma già si è detto che si tratta di bersagli mobili: in forza della natura del nostro Stato che è, allo stesso tempo, comunitario, nazionale e regionale. E quindi è tessuto di interferenze e interdipendenze di ordinamenti, di pari valenza costituzionale, che trovano il loro bilanciamento nel generale principio di sussidiarietà.

Quando la legge n. 400 individua nel Presidente del Consiglio il titolare della funzione costituzionale di promozione – oltre che di direzione – dell’azione generale di governo, vi è in essa anche il riflesso della collocazione del Presidente nei vertici operativi dei tre ordinamenti.

Al di là di quello statale, nell’ordinamento comunitario, a partire dal 1975, erano divenute regolari le riunioni dei Capi di Stato e di Governo che saranno chiamate, dopo Maastricht e Lisbona, “Consigli Europei.” Già con quella autorità di fatto, codificata poi nella formula dell’art. 15 del TUE: «il Consiglio europeo dà all’Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche necessarie». Formula, come si vede, molto vicina a quella

---

<sup>8</sup> Legge 24 dicembre 1925, n. 2263 sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo.

<sup>9</sup> E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia Editrice Pisana, Pisa, 2017.



del nostro art. 95: dove questa “presidenzializzazione indotta” dall’ordinamento dell’Unione trova come una sua naturale corsia.

Per l’ordinamento regionale, poi, è la stessa legge n. 400 che istituisce la Conferenza permanente Stato-Regioni, presieduta dal Presidente del Consiglio.

Quando si pensò, perciò, alle caratteristiche che doveva avere l’ordinamento della Presidenza, queste peculiarità di un ruolo istituzionale a plurima dimensione furono determinanti nella scelta del tipo di apparato di supporto.

Nella Commissione co-presieduta da Enzo Cheli, si intuì (e grande fu l’apporto di Piero Alberto Capotosti) che la legge sulla Presidenza dovesse essere innanzitutto una legge di delegificazione. Insomma, che si dovesse concepire quell’ordinamento, costruito con legge, come composto tuttavia di paratie mobili, disponibili con semplici decreti del Presidente del Consiglio. In una specie di “*open space*”, Dipartimenti e Uffici dovevano essere variabili. Cioè adattabili alle mutevoli esigenze della direzione politica, degli impulsi promozionali che il titolare della carica avrebbe potuto imprimere per il suo governo.

Una struttura, insomma, per compiti di staff, con autonomia organizzativa, contabile e di bilancio (questa già conseguita per la prima volta con il bilancio presentato per l’anno finanziario 1982 dal ministro Andreatta il 30 settembre 1981).<sup>10</sup> Autonomia rispetto all’universo ministeriale di cui pur doveva garantire la coerenza rispetto alla guida presidenziale. Iniziava una mai sopita dialettica, destinata ad avere il suo epicentro nei rapporti con i responsabili ministeriali della finanza pubblica.

Tuttavia, quel tipo di apparato ausiliare è risultato sempre più appropriato per il supporto del Presidente del Consiglio nei compiti unificanti e propulsivi indicati dall’art. 95. Non a caso si parla da allora di una “personalizzazione” della Presidenza.

Della efficacia ed efficienza di quell’ apparato è responsabile il Segretario Generale di Palazzo Chigi. La legge n. 400 individua, però, nell’ordinamento della Presidenza quella che fin dall’inizio si definì una “struttura procedurale indefettibile”: l’Ufficio della Segreteria del Consiglio dei ministri. È questo l’anello di congiunzione tra il Presidente e i Ministri “in” Consiglio ed è posto «alle dipendenze del Sottosegretario di Stato, segretario del Consiglio dei ministri». Lo dice l’art. 20 della 400. Lo confermerà il Regolamento interno del Consiglio dei ministri varato dal governo Ciampi (d.p.c.m. 10 novembre 1993, G.U. 15 novembre 1993, n.268).

Il Sottosegretario di Stato, segretario del Consiglio dei ministri, è quindi parte, per questa sua posizione, del blocco funzionale che la legge salda, per così dire, intorno al Presidente del Consiglio. Figura irriducibile, dunque, a quella di “ministro” (come si è talora frettolosamente proposto): in quanto ausiliario, e non destinatario, del processo di formazione di indirizzi e direttive promananti dalla Presidenza. La logica della 400 non consente perciò vuoti né incrinature nel rapporto fiduciario tra Presidente del Consiglio e il Sottosegretario di Stato, segretario del Consiglio dei ministri.

---

<sup>10</sup> Con l’ordine di servizio del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 agosto 1981 venne istituito il Dipartimento per i Rapporti con il parlamento; con successivo ordine di servizio del del 1° settembre 1981 venne istituito il Dipartimento per l’analisi e la verifica del programma di governo; con l’ordine di servizio del 1° gennaio 1982 del Capo di gabinetto fu prevista, in seno al gabinetto del Presidente, la presenza di un “Dipartimento per gli affari giuridici, legislativi e per i rapporti con gli organi costituzionali”.

Da angolature diverse, dunque, la 400, correlata alla pregnante novità testuale dell'art. 95 della Costituzione, appare dunque come legge che organizza il sistema di governo intorno alla preminenza del principio monocratico. Nel combinato disposto legge-Costituzione le attribuzioni del Consiglio dei ministri – almeno per quanto riguarda l'indirizzo politico generale - vanno di conseguenza lette, così come avvalorato dalla prassi – piuttosto come di ratifica-garanzia collegiale delle posizioni adottate sotto la responsabilità primaria del Presidente.

Quando si parla di ordinamento della Presidenza è perciò a questo blocco funzionale che si deve guardare. È fuorviante quella critica ricorrente che, perdendo di vista la preminenza essenziale di questa “testa di governo”, lamenta la moltiplicazione di strutture dentro ed intorno Palazzo Chigi. Si tratta di organismi che, con l'etichetta “Presidenza del Consiglio” cercano in realtà una mera collocazione topografica: altrimenti irriducibile, in diversi casi, ad una casella ministeriale.

Un eventuale riassetto a chiarimento potrebbe in realtà individuare due strutture “Presidenza del Consiglio”. Una Presidenza come vero e proprio strumento di governo – quello creato dalla 400 – ed una Presidenza come luogo, e meglio si direbbe location, di entità svariate, bisognose di centralità.

Quello che, in definitiva, dovrebbe essere chiaro, però, è che queste strutture aggiuntive non sono in alcun modo in grado di impacciare quelli che sono i compiti costituzionali del Presidente. Mentre, al contrario, una struttura necessariamente decentrata come la Rappresentanza italiana presso il Coreper a Bruxelles è molto più “organo” intrinseco alla Presidenza e al relativo Dipartimento di quanto non lo sia alla Farnesina, salva ovviamente la specifica professionalità richiesta. E questo in ragione della sua funzionalità ai compiti del Presidente nei Consigli europei, soprattutto quando l'“azione” europea del Presidente sia coerente ad una strategia nazionale di lunga durata nell'Unione.

Di questa coerenza fu esemplare l'attività svolta durante il governo Ciampi mentre fu giusta la intuizione del governo Renzi per un legame diretto di quella Rappresentanza con Palazzo Chigi.

In conclusione, vale la pena precisare che la legge n. 400 è legge di sistema: non perché distributiva di competenze in un sistema statico, ma perché attribuisce al Presidente il potere di “promuovere” a sistema l'attività complessiva di governo.

La storia politica e istituzionale del nostro Paese è stata troppo complicata – e spesso fatta di rigetti e ritardi – perché questa lettura della Costituzione e della legge potesse affermarsi pienamente con tutte le sue conseguenze. Condizioni politiche conflittuali all'interno di governi di coalizione hanno spesso impedito la stessa effettività della legge e dei suoi principi.

Per di più, in questi ultimi tempi, sembra gravare sul nostro sistema politico l'ombra di uno sviluppo istituzionale spezzato.

L'evoluzione elettorale, originata dai referendum popolari per il sistema maggioritario – lungo una linea di legittimazione che rafforzava l'emersione costituzionale del Presidente del Consiglio – sembra ora interrotta dal ritorno a coalizioni proporzionaliste, di incerta tenuta e leadership.

Comunque, al di là delle transitorie circostanze politiche, permane intatta la necessità costituzionale di una “testa” di governo, capace di far sistema, e di un suo adeguato apparato di supporto. A trenta anni dalla legge n. 400 questa necessità sembra perfino più acuta.

Semmai, in termini ultimativi, la questione di governo sembra aver fatto un salto di qualità, al di là della struttura della Presidenza del Consiglio e dei suoi poteri.

La forte frammentazione della platea elettorale in domande disorganiche e contraddittorie ha portato: da un lato, a scelte di democrazia informatica a guida autoritaria; dall'altro, a "privatizzazioni" oligarchiche dei vecchi strumenti partitici. In un sistema politico così impaludato – con una fragilità resa ancora più evidente dalla prevalenza di sistemi a guida leaderistica sul piano internazionale – risulta dunque obbligata una radicale riflessione sulla complessiva forma di governo. Quella riflessione che è mancata nelle sconclusionate riforme respinte con i referendum del 2006 e del 2016: e che fu invece al centro dei lavori della Bicamerale 1997-98 e della sua proposta su una nuova forma di rapporto parlamento-governo.

Potrebbe essere, in un futuro per ora assai incerto, una riflessione da cui ripartire con il bagaglio di molteplici esperienze.

La legge n. 400 di cui stiamo celebrando il trentesimo compleanno, età fatidica, è una normativa “preveggente”, in particolare nel settore dei rapporti con l'Unione europea, che nel 1988 ancora non esisteva, che nel 1989 – un anno dopo la legge n. 400 – avrebbe subito uno di quegli scossoni della storia che poi ne hanno condizionato il futuro, con la fine della divisione dell'Europa in due, la fine della Cortina di ferro, la caduta del muro di Berlino.

Alla vigilia di quella trasformazione del sistema dell'allora Comunità europea (poi Unione europea), lo Stato italiano si dotava, con la legge n. 400, di una normativa che le consentiva di avere lo strumento-base per interagire al meglio con quel contesto europeo di cui faceva parte dagli inizi, ma nel quale aveva avuto, in alterne vicende, poca capacità di influire. Un'alternanza di vicende che sarebbe rimasta anche nei decenni successivi, ma attraverso la legge n. 400 si predisponavano le basi giuridiche che avrebbero permesso al Governo italiano di interagire nei processi comunitari anche dopo i successivi sviluppi legislativi dell'Unione.

Sono sostanzialmente cinque le norme contenute nella legge n. 400 che interessano la tematica europea, chiamandola ancora con il qualificativo tradizionale di “comunitaria”: vi è l'articolo 2 che riguarda le competenze del Consiglio dei ministri, l'articolo 5 che riguarda le attribuzioni del Presidente del Consiglio (che va letto unitamente all'articolo 19 che riguarda invece il Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei ministri), vi è l'articolo 12 che fa riferimento alla Conferenza Stato-Regioni creando una giunzione tra Europa, Stato e Regioni e l'articolo 17 che attiene ad una competenza regolamentare.

Nell'ambito delle attribuzioni del Presidente del Consiglio è detto con chiarezza, all'articolo 5, che il Presidente del Consiglio «assicura e coordina la coerenza con le politiche comunitarie dell'attività del Consiglio dei ministri», quindi dell'attività del cuore del Governo. Si dice anche che egli riferisce periodicamente alle Camere, che ha la responsabilità dell'attuazione degli obblighi che derivano per lo Stato anche dalle pronunce giurisdizionali della Corte di giustizia dell'Unione europea e si fa ulteriore riferimento all'informativa col Parlamento.

Tutti questi elementi li troviamo sviluppati via via nel corso della prassi che si instaura e codificati in maniera abbastanza compiuta, rispetto alle varie prassi che erano state instaurate e seguite nel corso degli anni, nella legge n. 234 del 2012, che è una legge che si innesta sul tronco dell'originaria legge che prendeva il nome dall'allora ministro Antonio La Pergola. Approvata nel dicembre del 2012 quando stava arrivando a conclusione la legislatura e stava finendo sostanzialmente l'esperienza del Governo tecnico presieduto da Mario Monti, quella legge, in un momento di fermenti pre-elettorali, venne votata – caso unico o comunque rarissimo della scorsa legislatura precedente all'attuale – con voto unanime della Camera, con una sola astensione. Passò in votazione finale, con un voto unanime che denotava una sensibilità delle forze politiche, allora presenti in Parlamento, alla materia europea, che andava ben oltre quella talvolta dichiarata

perplexità sull'attività, in particolare sui vincoli che derivano dall'Unione europea.

La legge n. 400 metteva, peraltro già molto tempo prima, le parole chiave in fila: il coordinamento della coerenza, l'azione collegiale del Consiglio dei ministri, il ruolo rispetto alla Pubblica amministrazione con la giunzione del lavoro del Segretariato Generale di Palazzo Chigi e l'informativa in Parlamento.

La legge del 2012 fa dell'informativa in Parlamento il suo punto qualificante. Si riferisce regolarmente ai due rami del Parlamento, prima delle grandi occasioni dei vertici europei, ma le Commissioni parlamentari possono chiamare i Ministri a riferire prima e dopo la loro partecipazione ai Consigli in sede di Unione europea. Ciò consente al Parlamento di interagire con la fase cosiddetta "ascendente" che forma la normativa europea e vi sono poi tutta una serie di disposizioni puntuali che riguardano, naturalmente, il recepimento nell'ordinamento nazionale delle norme europee. Norme puramente di carattere sistemico, puramente di tecnica legislativa, che in realtà sono già in embrione nella legge n. 400: essenziali per un Paese come il nostro che ha sempre avuto nel rapporto con la Comunità europea prima, e forse ancor più dopo con l'Unione europea, svariati momenti di confronto, svariati momenti di difficoltà (anche materiale) a rendere operative disposizioni, sì da definirsi europee, ma adottate in quelle sedi il più delle volte col voto favorevole del rappresentante del Governo italiano, col voto favorevole al Parlamento Europeo dei parlamentari eletti nel nostro Paese, quindi in una situazione a volte di curiosa "bipolarità", in merito alla quale già nella legge n. 400 si mettevano le basi per ovviarla.

Abbiamo sentito evocare una questione sensibile come quella del confronto tra il Ministero dell'Economia, soprattutto nella sua attuale veste che comprende tre Ministeri del sistema antecedente alla riforma promossa da Franco Bassanini, e qui evochiamo un'altra "dialettica", presente tra le righe della stessa legge n. 400, quella con il Ministero degli Esteri, in particolare per quanto riguarda proprio le questioni relative all'Unione europea. Non è solo una questione funzionale e organica di rapporto diretto o di dipendenza dalla Rappresentanza permanente a Bruxelles, è anche proprio una questione di progressiva acquisizione negli anni di un effettivo coordinamento, non solo di linea di indirizzo ma anche di materiale tenuta di rapporti con i vari momenti dell'Unione europea da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, via via che il sistema delle Comunità europee, e poi dell'Unione Europea, si trasforma – certamente per certi versi in quell' "ermafrodita" cui faceva riferimento Giuliano Amato – ma, senza dubbio, in un corpo legislativo, in un'appartenenza organica a qualche cosa che non può più definirsi Organizzazione internazionale, ma che è diventata molto di più vista l'efficacia diretta e immediata di tante sue norme, di tante sue decisioni della giurisprudenza della stessa Corte di giustizia.

Via via che questa coscienza si manifesta, in tutti gli Stati membri dell'Unione ci sono delle evoluzioni dal punto di vista legislativo, non tutte così puntuali come quella che vede proprio la sua pietra base, prima pietra nella legge n. 400. Il coordinamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri è indispensabile e si è rivelato particolarmente virtuoso quando, negli anni della tempesta – legata in particolare alla crisi economica e finanziaria iniziata più o meno a cavallo tra il 2007 e il 2008, ma che arrivò nel nostro Paese nel 2011 – a livello europeo le grandi decisioni sono state prese essenzialmente dal Consiglio europeo, che ha travalicato la sua funzione base di linee di indirizzo, arrivando

realmente a dettare l'agenda, in maniera anche piuttosto netta e incalzante, al lavoro del Consiglio, del Parlamento e della Commissione europea.

Ecco quel momento intergovernativo che tanti comunitaristi, europeisti, puristi, vedono come una possibile degenerazione, rispetto a quel modello ideale federale, ci trova però preparati come Italia, (quantomeno potenzialmente preparati) proprio grazie a quell'intuizione che molti anni prima, nel 1988, era presente già nella legge n. 400 e successivamente poi sviluppata nei provvedimenti legislativi che sono a valle.

La possibilità per il Presidente del Consiglio dei ministri, riferendo in Parlamento, di recarsi a prendere, in nome del Paese, delle decisioni insieme ai partner europei è stata, anche in quella fase critica, un elemento estremamente importante, laddove tale lungo periodo, che ci ha visti nell'occhio del ciclone, è stato quindi particolarmente importante per la nostra Italia. Ciò lo avevamo constatato anche in momenti di maggiore tranquillità: non sono rare le situazioni in cui, proprio durante delle Presidenze semestrali italiane dell'Unione Europea, i nostri Presidenti del Consiglio dei ministri sono stati in grado di influire su certi snodi, su certe scelte, su certi momenti decisionali importanti.

È un peccato che queste possibilità, per il Parlamento di dare linee di indirizzo ai Ministri, per i Ministri di interagire maggiormente anche con il loro Parlamento nelle sedi poi europee e per il Presidente del Consiglio di guidare questa posizione italiana nelle sedi europee, non siano sempre stata utilizzate nel modo più opportuno.

Ma è chiaro che il baricentro, a partire dal 1988, si è spostato verso la Presidenza del Consiglio dei ministri, laddove le precedenti normative lo incentravano sul Ministero degli Esteri: a prova di questo è il fatto che per lungo tempo il Ministro senza portafoglio incaricato delle questioni europee aveva la denominazione di “Ministro per le politiche comunitarie”, addirittura nelle sue primissime edizioni si chiamava “Ministro per il coordinamento interno delle politiche comunitarie”, a sottolineare proprio che delle cose esterne o estere non doveva occuparsene.

Questa situazione di “competizione” dialettica nella materia europea, a volte virtuosa, a volte meno, fra Ministero degli Esteri e Presidenza del Consiglio dei ministri ha rappresentato una realtà per molti anni. Dipendendo anche dalle diverse personalità dei Ministri, anche dalla capacità di guida da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

E, qui, visto che ci sono stati anche elementi di ricordo aneddotico, permettetemi di apportarne uno anch'io. Nel 1993 con il governo Ciampi, con Andrea Manzella Segretario generale della Presidenza e Antonio Maccanico Sottosegretario, di fronte all'importanza, all'impellenza ed anche alla tecnicità delle questioni che venivano sottoposte al Presidente del Consiglio prima dei vertici europei, che stavano assumendo, ma non avevano ancora ufficialmente e formalmente la denominazione di Consiglio europeo, venne deciso di creare un piccolo Ufficio *ad hoc*, che assunse la denominazione di “*Segreteria tecnica per gli affari comunitari*”, di cui venni incaricato di occuparmi e che mantenne la sua funzione anche con il primo governo Berlusconi, nel 1994. Poi, questo Ufficio, con il successivo governo Dini, a un certo punto scomparve, evidentemente ritenendosi non più strettamente essenziale il suo contributo. Peraltro, io ero andato via prima – a scanso che questa osservazione venga considerata come una nota di tristezza personale – ed ero tornato a Bruxelles. In realtà, questo embrione

di Ufficio dedicato al Presidente del Consiglio, aveva una sua funzione effettiva, perché l'allora Dipartimento per le politiche europee era essenzialmente dedicato alla fase cosiddetta "discendente", quindi a predisporre la normativa nazionale che serviva a recepire le varie regolamentazioni, le varie direttive europee.

Nella fase "ascendente", i Ministeri più forti, robusti, più consci del loro ruolo politico, soprattutto nella persona dei loro Ministri, dialogavano oramai in modo emancipato e il Ministero degli Esteri, tutto sommato, soprattutto attraverso la Rappresentanza permanente, manteneva ancora la funzione di coordinamento della fase ascendente. Mancava, però, al Presidente del Consiglio un *expertise* puntuale sulle questioni europee: complesse, non facili e legate anche a un sistema abbastanza diverso dal nostro, a gerarchia comportamentali e anche a denominazioni che effettivamente necessitano di un occhio particolare. Credo che, allora, quell'Ufficio sia stato importante e penso che, nella situazione successiva, che ha visto crescere anche il ruolo del Ministro senza portafoglio che si occupava delle questioni europee, questo elemento sia poi stato via via assorbito.

Oggi, nel quadro di coerenza della legge n. 400, noi ci troviamo, effettivamente, ad avere un ruolo europeo estremamente attivo del Presidente del Consiglio dei ministri. In questi giorni il nostro Presidente del Consiglio Paolo Gentiloni si recherà a un vertice informale a Bruxelles che ha all'ordine del giorno un argomento assolutamente non secondario, come i futuri assetti istituzionali dell'Unione e, più in particolare, come si andrà alle elezioni del Parlamento europeo e come si esprimerà, a valle di queste elezioni, il Presidente della Commissione europea e il Presidente del Consiglio europeo stesso, con l'ipotesi sul tavolo anche di congiungere questi due incarichi, creando obiettivamente un inedito nell'esperienza dell'Unione.

Ecco, quattro volte l'anno ci sono dei vertici europei nei periodi cruciali e se ne alternano ai formali anche di informali. Il Presidente del Consiglio dei ministri è in prima linea sul fronte europeo. Il Governo viene chiamato a confrontarsi, oramai non soltanto sul piano economico ma anche in quasi tutti i campi della sua azione, costantemente col sistema dell'Unione europea, attraverso meccanismi di cooperazione e di competizione che sono poi l'essenza dell'Unione stessa. Da qui l'importanza di essere in grado di interagire al meglio.

Ora, che ciò avvenga sempre meno può essere oggetto di discussione e può essere oggetto di opinione di ciascuno di noi, ma che ciò possa sempre avvenire proprio grazie alle basi e alle solide basi messe dalla legge n. 400 è mia profonda convinzione.

## ***Qualche spunto sulla posizione della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'assetto organizzativo del Governo***

---

VINCENZO CERULLI IRELLI

1. Soltanto con l'approvazione della legge n. 400 del 1988 si è data una prima attuazione all'art. 95 Cost. che prevede, come noto, una riserva di legge in ordine all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e alla determinazione del numero, delle attribuzioni e dell'organizzazione dei Ministeri.<sup>11</sup>

Un ritardo invero molto lungo della legislazione ordinaria su un punto decisivo dell'assetto costituzionale dello Stato. Ma un ritardo invero con molti precedenti, perché anche nell'ordinamento retto dallo Statuto albertino, solo molto tempo dopo la configurazione della forma di governo in senso parlamentare, fu affrontato, con molte reticenze e molte perplessità il problema di conferire un ruolo ben definito al Presidente del Consiglio dei ministri e alla sua struttura nell'ambito dell'organizzazione del Governo.<sup>12</sup>

Fin dall'inizio della vita del Regno d'Italia era stata evidenziata l'esigenza di organizzare razionalmente gli uffici per l'esercizio delle competenze del Presidente del Consiglio, ma ogni tentativo fu frustrato dalla estrema difficoltà di far emergere le funzioni proprie del Presidente del Consiglio rispetto a quelle degli organi che condividevano con lui l'esercizio del potere esecutivo.<sup>13</sup> Invero, bisogna rammentare che l'ordinamento del Governo, durante il Regno d'Italia, fu condizionato dal passaggio dal regime monarchico-costituzionale alla forma di governo parlamentare.<sup>14</sup>

Nello Stato Sabauda prima dello Statuto Albertino, vi era un solo Ministro, il Primo Ministro; gli altri dirigenti delle ripartizioni amministrative avevano il nome di Segretari di Stato: tutti però erano in egual misura agenti della volontà del Re, come organo che riconduceva a unità la loro azione.<sup>15</sup> Sulla stessa linea si poneva lo Statuto Albertino che, pur prescrivendo agli articoli 65-67 la pluralità dei Ministri, e conferendo a ognuno di questi la funzione di controfirmare gli atti

---

<sup>11</sup> Il terzo comma dell'art. 95 della Costituzione, contenente la riserva di legge, dispone che "La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri". Se si misura l'ampiezza della riserva dai diversi termini impiegati, in specie da quelli di "ordinamento" per la Presidenza e di "organizzazione" per i ministeri, ne deriva che nella più ampia accezione del primo può essere compresa la disciplina tanto di strutture organizzative, quanto di procedure, competenze o attribuzioni degli organi di Governo. Sul punto, cfr V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 600.

<sup>12</sup> F. S. SEVERI, *Presidenza del Consiglio (organizzazione amministrativa)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, XI, Padova, Utet, 1996, pp. 489-496.

<sup>13</sup> Sul punto, occorre osservare che secondo lo statuto Albertino l'esercizio del potere esecutivo era riservato al Re e ai suoi Ministri. Mentre nell'ordinamento repubblicano il Presidente della Repubblica non costituisce organo del potere esecutivo. Cfr. G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli Editore, pp. 465-471.

<sup>14</sup> Come è noto, mentre la forma di governo monarchico-costituzionale è caratterizzata da Ministri responsabili dell'esercizio delle proprie funzioni esclusivamente nei confronti del Monarca, la forma di governo parlamentare è caratterizzata da Ministri che rispondono del proprio operato davanti a un'assemblea rappresentativa del popolo (corpo elettorale): il Parlamento. Cfr. G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, cit., pp. 81-84.

<sup>15</sup> G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 15-22.



adottati e di assumerne, conseguentemente, la responsabilità, non conteneva alcuna norma relativa all'organizzazione del Governo: l'Esecutivo infatti doveva continuare a trovare nel Monarca il suo centro direttivo.<sup>16</sup> Ben presto, tuttavia, l'evoluzione della forma di governo da monarchico-costituzionale a parlamentare e, di conseguenza, la necessità dell'accordo tra l'azione del Governo e la volontà della maggioranza delle Camere aveva indotto il Re a formare governi costituiti da membri politicamente omogenei, legati tra loro da una salda unità consistente nel perseguimento di un determinato indirizzo politico-amministrativo, per il corretto perseguimento del quale occorreva un responsabile sia davanti al Re sia innanzi alle Camere.<sup>17</sup> Questi non poteva che essere il Primo Ministro, Presidente del Consiglio.

Le tappe che hanno condotto da un lato alla faticosa emersione del ruolo del Presidente del Consiglio quale responsabile dell'unità e omogeneità dell'azione di governo, e dall'altro all'istituzione di una struttura organizzativa funzionale all'esercizio di tale compito, si snodano attraverso atti normativi successivi,<sup>18</sup> a partire dal r.d. 21 dicembre 1850, n. 1122 (decreto d'Azeglio), che approvava il regolamento sulle attribuzioni dei Ministri e disciplinava per la prima volta le materie da sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri (art. 11 del regolamento); esso menzionava per la prima volta, inoltre, la figura del Presidente del Consiglio, contribuendo alla delineazione di un profilo autonomo del governo dal Monarca in modo diverso rispetto a quanto disciplinato dallo Statuto Albertino. L'ordinamento costituito, tuttavia, era ancora in fase embrionale, in quanto esso non solo non conteneva alcuna disposizione disciplinante le prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri ma neppure regolava il concreto funzionamento dell'organo collegiale. A tale mancanza intendeva provvedere il successivo r.d. 27 marzo 1867, n. 3629 (decreto Ricasoli) intitolato "*Consiglio dei ministri (e presidente del). Loro attribuzioni*", il quale, significativamente, determinava le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri. Con questo decreto veniva riconosciuto il ruolo funzionalmente sovraordinato del Presidente del Consiglio, al quale erano attribuite, oltre alle funzioni proprie di presidente di organo collegiale, veri e propri poteri nei confronti dei singoli ministri, volti a mantenere l'uniformità di indirizzo politico-amministrativo, di cui il Presidente del Consiglio era garante. Come è noto, le critiche mosse all'entrata in vigore del decreto furono assai vivaci. E in conseguenza, esso venne revocato, pochi mesi dopo la sua adozione, con un decreto del Governo Rattazzi. Da un lato, infatti, vi era chi vedeva nei poteri formali che il decreto Ricasoli affidava al Presidente del Consiglio un serio rischio per l'autonomia e l'indipendenza dei singoli Ministri,<sup>19</sup> dall'altro cresceva il

---

<sup>16</sup> C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè Editore, 2000, pp. 65-66.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Come giustamente è stato segnalato, gli interventi normativi che nel periodo statutario hanno avuto a oggetto la struttura organizzativa del Governo sono stati, a differenza di quelli che nel medesimo periodo di tempo hanno caratterizzato il Governo britannico, numerosi e dettagliati. Molti di essi, tuttavia, si sono rivelati tutt'altro che efficaci. Cfr. A. FERRACCIU, *La presidenza del Consiglio dei ministri all'estero ed in Italia*, in Studi Sassaesi, 1902, pp. 64-70.

<sup>19</sup> Sul punto si segnala la prima delle nove lettere, menzionate dal Rotelli, che Cattaneo, eletto deputato, invia tra l'aprile 1867 e il gennaio 1869 ai suoi elettori. Egli con toni molto gravi parla del Presidente del Consiglio come di un arbitro supremo di "*ministri non più ministri*". Rivolgendosi agli elettori conclude la lettera con queste parole "*Elettori, voi vedete nel decreto*

timore che le prerogative riservate alla Corona potessero essere compromesse così da violare l'ordinamento statutario.<sup>20</sup>

Soltanto con l'ascesa della Sinistra al potere fu possibile adottare il r.d. 25 agosto 1876, n. 3289 (decreto Depretis), il quale sostanzialmente riproponeva il medesimo contenuto del decreto Ricasoli con una diversa intitolazione "*Determinazione degli oggetti da sottoporsi al Consiglio dei ministri*"<sup>21</sup>, riconoscendo, quindi, al Presidente del Consiglio la funzione di mantenere l'uniformità di indirizzo politico-amministrativo del Governo.<sup>22</sup>

I successivi decreti 3 aprile 1881, n. 150 e 4 settembre 1887, n. 4936 (Crispi), adottati al termine di lunghissimi *iter* legislativi, istituivano rispettivamente gli uffici di archivio e quelli di segreteria della Presidenza del Consiglio.<sup>23</sup> Essi erano i primi provvedimenti volti a disciplinare la struttura organizzativa della Presidenza del Consiglio, attribuendo al Presidente del Consiglio la disponibilità di uffici amministrativi necessari a consentirgli l'esercizio delle funzioni di coordinamento dell'attività di governo. È da ricordare che l'orientamento legislativo rappresentato da detti decreti, fu oggetto di rilievi e critiche, ispirate da differenti punti di vista. Innanzitutto vi era la corrente dei sostenitori dell'intervento personale del Monarca non solo nell'indirizzo politico generale, ma anche nei singoli atti di governo; essa denunciava che l'aver attribuito alla deliberazione del Consiglio dei ministri quasi tutta la materia della prerogativa regia avesse reso l'assenso del Sovrano un atto quasi assimilabile a un parere obbligatorio non vincolante.<sup>24</sup> L'opposizione maggiore, tuttavia, veniva da coloro che temevano un ampliamento dei poteri del Presidente del Consiglio tale da trasformare i Ministri da organi pari ordinati a meri esecutori della volontà del Presidente del Consiglio.<sup>25</sup> Quest'ultima preoccupazione contribuì a far cadere le proposte avanzate a varie riprese per la costituzione di un vero e proprio Ministero

---

*sovvertitore l'improvvisa evocazione di un potere che il patto nazionale non attribuisce neanche al regnante. Voi vedete quante variabili conseguenze può trarre l'attitudine personale d'uno o d'altro arbitro supremo. Ciò costituisce il colpo di Stato".* Cfr., E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri: il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia, 1848-1948*, Milano, Giuffrè, 1972.

<sup>20</sup> S. SONNINO, *Torniamo allo Statuto*, in *Nuova Antologia*, 1897, p. 1. Nello scritto l'autore definisce il Presidente del Consiglio dei ministri come un potere nuovo, parassita e ibrido, non contemplato dallo Statuto, che si proclamava emanazione legittima della rappresentanza nazionale e usurpava quasi tutte le funzioni proprie della Corona.

<sup>21</sup> È opportuno segnalare che, a differenza dell'art. 8 del decreto Ricasoli che attribuiva al Presidente del Consiglio il potere di proporre la nomina dei Ministri e del presidente e vicepresidente del Senato e di controfirmare i provvedimenti relativi, l'art. 8 del decreto Depretis affida al Presidente del Consiglio solo la prerogativa di controfirmare i decreti di nomina dei Ministri.

<sup>22</sup> L'art. 5 del decreto Depretis prevede, appunto, che "*Il Presidente del Consiglio dei ministri rappresenta il Gabinetto, mantiene l'uniformità nell'indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri, e cura l'adempimento degli impegni presi dal Governo nel discorso della Corona, nelle sue relazioni col Parlamento e nelle manifestazioni fatte al paese*".

<sup>23</sup> E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri: il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia, 1848-1948*, cit.,

<sup>24</sup> S. SONNINO, *Torniamo allo Statuto*, cit., T. MARCHI, *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, in *Riv. di Dir. pubbl.*, I, 1926, p. 273.

<sup>25</sup> G. MOSCA, *Il Gabinetto in Italia e la creazione di un regio commissario in Sicilia ministro senza portafoglio*, in *Arch. di Dir. Pubbl.*, 1896, p. 252.

della Presidenza, affacciata dal progetto Depretis del 3 aprile 1884 e dal progetto Crispi del 28 ottobre 1887.<sup>26</sup>

Solo all'inizio del ventesimo secolo i tempi furono maturi per l'adozione di un nuovo decreto, il r.d. 14 novembre 1901, n. 466 (decreto Zanardelli), il quale riproduceva, sia nell'intitolazione sia nel contenuto, il precedente decreto Depretis; ma in più, all'articolo 10, prevedeva per il Presidente del Consiglio, la nuova importante prerogativa di controllare l'esecuzione da parte dei singoli Ministri delle decisioni assunte dal Consiglio.<sup>27</sup> L'organizzazione amministrativa della Presidenza, secondo i primi commentatori del decreto Zanardelli appariva ancora del tutto insufficiente a fare fronte alle nuove funzioni di coordinamento che il decreto confermava o conferiva al Presidente del Consiglio.<sup>28</sup> La Presidenza, infatti, aveva a disposizione, come detto, soltanto un ufficio di segreteria (composto da un *segretario capo*, un *segretario* e un *archivista*), al quale, tra le altre funzioni, era affidato il compito di esaminare, sotto la direzione del Presidente, i progetti e le proposte che dovevano essere sottoposte all'esame del Consiglio dei ministri. È facile constatare che si trattava di una struttura organizzativa assolutamente inadeguata e non adeguata ad assolvere alle diverse prerogative che il decreto Zanardelli affidava al Presidente del Consiglio. Tuttavia, è necessario precisare che, in questo periodo di tempo, i Presidenti del Consiglio erano anche al vertice di determinati dicasteri, in particolare essi erano Ministri dell'interno o Ministri delle Finanze. Dunque, per l'espletamento delle funzioni presidenziali potevano avvalersi delle strutture amministrative ministeriali.

Anche durante il periodo fascista, benché l'accentramento della funzione attiva di coordinamento dei poteri costituzionali nelle mani del Primo Ministro,<sup>29</sup> Capo del Governo (sancito dalla legge 24 dicembre 1925, n. 2263) avesse ampliato enormemente le funzioni del Primo Ministro stesso, non fu adottato un intervento organico mirato alla riorganizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio. Non venne infatti assegnato alla Presidenza né un bilancio autonomo<sup>30</sup> né tantomeno un ruolo organico di personale. L'assetto organizzativo della Presidenza era ancora disciplinato in parte dal decreto 4 settembre 1887 n. 4936 (decreto Crispi), in parte dal r.d. n. 2395 del 1923 e dal r.d.l. n. 1100 del 1924; questi ultimi due provvedimenti, in particolare, avevano previsto rispettivamente un ruolo transitorio del personale formato da un ristretto gruppo di funzionari di diverse amministrazioni, chiamati a prestare servizio presso la segreteria della Presidenza. Allo stesso tempo, però era prevista la possibilità per

---

<sup>26</sup> Secondo il progetto del 1884, alla Presidenza del Consiglio doveva essere affidata anche la direzione dell'istituendo Consiglio del Tesoro, come conseguenza della supremazia accordata al Presidente del Consiglio sui Ministri.

<sup>27</sup> L'art. 10 del decreto Zanardelli dispone, innovando l'ordinamento precedente, che «*Il Presidente del Consiglio dei ministri controfirma i decreti di nomina dei Ministri Segretari di Stato, ed insieme ai Ministri competenti quelli pei quali sia stata necessaria una deliberazione del Consiglio dei ministri*».

<sup>28</sup> C. CORRADINI, *Attribuzioni del Presidente del Consiglio*, in Arch. di Dir. Pubbl., 1902, p. 69, A. FERRACCIU, *La presidenza del Consiglio dei ministri all'estero ed in Italia*, cit., p. 82.

<sup>29</sup> C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 82.

<sup>30</sup> Sul punto, occorre osservare che gli stanziamenti erano compresi in alcuni capitoli dello stato di previsione della spesa del ministero delle Finanze, cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 202 (nota 2).

i Ministri (e per il Primo Ministro), di costituire articolati uffici di gabinetto, raggruppati in ripartizioni e servizi.<sup>31</sup>

L'esplicitamento delle funzioni da parte Capo del Governo fu tuttavia assicurato per un verso dall'uso delle informazioni e degli elementi forniti dai vari ministeri e dagli uffici dipendenti,<sup>32</sup> per un altro dal contributo di alcuni organi di carattere "orizzontale" (operanti nei confronti di tutte le amministrazioni dello Stato) in grado di fornire alla Presidenza ogni informazione utile per la conoscenza dell'andamento delle amministrazioni stesse e per la valutazione dei risultati della loro attività. Tra essi rientravano, come puntualmente osservato,<sup>33</sup> l'Avvocatura dello Stato, l'Istituto di Statistica e soprattutto la Corte dei Conti, tutti trasferiti alle dipendenze del Capo del Governo rispettivamente con il r.d. 5 febbraio 1929 n. 21, la l. primo luglio 1926 n. 1162 e il r.d. 20 novembre 1930 n. 1483. Peraltro, tale trasferimento non si doveva intendere come ispirato dal mero intento di apportare un perfezionamento solo formale all'organizzazione dello Stato, quanto e soprattutto come diretto a utilizzare l'opera di questi uffici per le finalità proprie della direzione del Governo. Quest'ultima considerazione vale segnatamente per la Corte dei conti, la quale, per l'ampiezza delle funzioni di controllo (anche al di fuori dell'ambito della materia finanziaria), poteva costituire uno strumento estremamente efficace per garantire la rigorosa osservanza, da parte delle varie amministrazioni, oltre che delle leggi e dei regolamenti generali, anche delle disposizioni di indirizzo del Capo del Governo. Da quanto detto emerge con chiarezza che neanche durante il fascismo (periodo in cui, come detto, le funzioni del Capo del Governo si erano ampliate a dismisura) si procedette a una regolamentazione strutturale dell'organizzazione amministrativa della Presidenza; a dimostrazione del fatto che quest'ultima non costituiva una condizione indispensabile per l'esercizio di quella supremazia politico-costituzionale che l'ordinamento fascista attribuiva al Primo Ministro, Capo del Governo.

2. L'approvazione dell'ordine del giorno Perassi<sup>34</sup> in Assemblea Costituente ha rappresentato, da un lato, un'esplicita affermazione della volontà di rimandare a un momento successivo ogni problema connesso al ruolo e alle funzioni del Presidente del Consiglio, dei singoli Ministri e dei loro rapporti nell'ambito del Consiglio, dall'altro la volontà di non costituzionalizzare dettagliatamente i compiti del Presidente del Consiglio e l'ordinamento della Presidenza. La soluzione doveva avvenire in via legislativa attraverso l'attuazione del terzo comma dell'art. 95 Cost. che introduceva una riserva di legge in ordine alla

---

<sup>31</sup> R. DI PASSIO, *La struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in Riv. trim. Sc. Amm., 1976, pp. 606-610.

<sup>32</sup> In tal senso, l'articolo 7 del decreto Zanardelli prevedeva che ciascun Ministro dovesse concordare con il Presidente del Consiglio l'adozione di qualsiasi atto in grado di impegnare l'indirizzo del Governo e dell'Amministrazione generale.

<sup>33</sup> C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 203.

<sup>34</sup> L'ordine del giorno Perassi propose di modificare l'originaria formulazione dell'art. 20 del progetto costituzionale – "Il Primo Ministro è responsabile della politica generale del Governo" – con la diversa dizione "Il Primo Ministro dirige la politica generale del governo. Il Primo Ministro e i ministri sono collegialmente responsabili della politica generale del governo e ciascuno di essi degli atti di sua competenza".

regolamentazione sia della Presidenza, sia dei singoli ministeri.<sup>35</sup> Successivamente non venne avvertita dai partiti dell'epoca la necessità di adottare una legge attuativa del terzo comma della Costituzione, in quanto vi erano già regole di comportamento dei poteri presidenziali e delle funzioni governative stabilizzatesi nel corso del tempo e considerate implicite alla stessa Costituzione. Si decise pertanto da un lato di apportare solo limitate correzioni al r.d.l. 10 luglio 1924 n. 1100 con l'adozione del d.l.c.p.s. 14 settembre 1946 n. 112. Ma, d'altro canto, la struttura della Presidenza fu via via oggetto di atti legislativi e amministrativi, adottati per lo più per soddisfare esigenze imminenti e quindi al di fuori di una logica coerente e sistematica. In tal modo la Presidenza assumeva una configurazione disfunzionale, per svariati profili, rispetto ai compiti che invece avrebbe dovuto svolgere: essa, in sostanza, diveniva una sorta di "serbatoio" da utilizzare quando non era possibile allocare funzioni e competenze in altre strutture amministrative statali.<sup>36</sup>

In questo periodo la Presidenza del Consiglio, avendo la natura giuridica di gabinetto ministeriale, presentava un'elevatissima elasticità strutturale: la sua struttura si organizzava e si modificava per mezzo di semplici ordini di servizio del Presidente del Consiglio, adottati in seguito o a una deliberazione consiliare oppure a una presa di impegno politico del solo Presidente, in relazione alle esigenze politiche e amministrative contingenti.<sup>37</sup> Secondo gran parte della dottrina i principali difetti dell'organizzazione della Presidenza in questo periodo, erano l'assenza di strutture e di personale in grado di raccogliere dati e informazioni, di comparare politiche, di verificare l'attuazione del programma di governo; assenza di uffici che seguissero in maniera continuativa certi settori dell'attività governativa; duplicazione irrazionale di strutture preposte alle medesime attività, presenza di personale con esclusiva preparazione giuridica.<sup>38</sup>

Questa situazione organizzativa è rimasta fino al momento in cui il ruolo dei partiti è entrato in crisi, tra la fine degli anni Ottanta e la prima metà degli anni Novanta: quando infatti le segreterie di partito non furono più in grado di garantire un ordine all'interno della compagine governativa, diventò ineludibile una regolamentazione delle funzioni e dei poteri del Presidente del Consiglio dei ministri; così, dopo una "gestazione" durata circa quarant'anni (il primo progetto era stato presentato già durante la prima legislatura), si giunse all'approvazione della l. 23 agosto 1988, n. 400, che per la prima volta diede espressa attuazione al terzo comma dell'art. 95 Cost. La legge n. 400 del 1988 rinveniva la sua base nel "Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello stato" predisposto nel 1979 dall'allora Ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini,<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, 2006.

<sup>36</sup> G. PITRUZZELLA, *Costituzione e Governo. Il problema della efficienza del Governo nella prospettiva della sua riforma*, Palermo, Tip. Montaina, 1982, p. 277.

<sup>37</sup> R. DI PASSIO, *La struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 617.

<sup>38</sup> F. STADERINI, *L'ordinamento della presidenza del consiglio*, in *Costituzione e struttura del governo. Il problema della presidenza del consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (A CURA DI), Padova, Cedam, 1979, p. 236, S. SEPE, *La struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Giorn. Dir. Amm.* n. 4/1999, pp. 390-395.

<sup>39</sup> Il Rapporto Giannini metteva in luce la necessità di organizzare la Presidenza del Consiglio sulla base del modello inglese oppure sulla base del modello francese, più in particolare il Rapporto osservava che «il modello di tipo inglese comporta uffici di presidenza per le sole funzioni strumentali di essa e del Consiglio dei ministri (documentazione, coordinamento, meccanismi di

poi ridefinito in un d.d.l. presentato il 13 maggio 1982 durante il governo Spadolini e sostanzialmente riproposto dal Governo Craxi nella IX legislatura (d.d.l. luglio 1984, n. 1911).<sup>40</sup>

3. Solo nella legislatura successiva, tuttavia, la legge giungeva all'approvazione definitiva con ampia convergenza di consensi anche da gruppi politici non facenti parte della maggioranza di governo.

Ma invero, come rilevato in dottrina, la questione che si presentava all'attenzione delle forze politiche, aldilà dell'organizzazione degli uffici e dell'assetto del personale, era piuttosto quella di meglio definire la stessa posizione costituzionale del Presidente, nel contesto dell'attività del Governo.<sup>41</sup> La Presidenza del Consiglio viene configurata, dalla legge n. 400 del 1988, come apparato amministrativo servente del Presidente del Consiglio, i cui compiti vanno considerati strumentali rispetto alle prerogative costituzionali del Presidente di direzione della politica del Governo e di coordinamento dell'attività dei Ministri; in tale prospettiva la legge deve essere valutata, secondo il principio proprio di ogni organizzazione come "macchina" funzionale a determinati scopi, secondo i principi della specializzazione e dell'adeguatezza.<sup>42</sup> E invero, poiché le competenze costituzionali del Presidente si esplicano attraverso atti la cui cogenza deriva non tanto da competenze formali quanto dall'autorevolezza della sua posizione sul piano politico,<sup>43</sup> è necessario che il Presidente abbia a disposizione strutture organizzative in grado di svolgere attività di analisi, di informazione, di programmazione e mediazione politica, di elaborazione tecnico-giuridica. In sostanza non avendo a disposizione, a differenza del Capo di Governo fascista, veri e propri poteri vincolanti da esercitare nei confronti dei Ministri,<sup>44</sup> il Presidente del Consiglio ha bisogno di strutture amministrative efficienti per esercitare correttamente le prerogative costituzionali che l'articolo 95 gli attribuisce,<sup>45</sup> le quali, come è stato correttamente evidenziato dalla dottrina,

---

*risoluzione di conflitti, meccanismi di approntamento dei dati socioeconomici), laddove quello francese vede presso la Presidenza la collocazione degli uffici detti correntemente interdipartimentali, cioè quegli uffici che curano un interesse pubblico individuabile ma non settoriale, in quanto si dirami lungo più altri interessi pubblici».*

<sup>40</sup> I criteri indicati dal "Rapporto Giannini Amato" sull'organizzazione della Presidenza del Consiglio erano i seguenti: «distinzione degli apparati in due sottospecie, dipartimenti e uffici, in ragione della varia complessità e articolazione delle funzioni assegnate a ciascuno. Sono configurati come dipartimenti gli apparati nei quali risultano accorpate funzioni di coordinamento intersettoriale, per l'esercizio delle quali è necessario dare luogo ad articolazioni organizzative interne. Sono configurati come uffici gli apparati titolari di funzioni semplici, attinenti, per lo più, alla diretta assistenza del Presidente del Consiglio dei ministri». Il Rapporto è pubblicato in *Quaderni costituzionali*, 1982, p. 145.

<sup>41</sup> M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, in *Riv. trim. di Diritto Amministrativo*, 3/2016, p. 264.

<sup>42</sup> G. GUARINO, *L'organizzazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 18.

<sup>43</sup> A. LO BIANCO, *Le vicende della riforma della pubblica amministrazione: una riflessione critica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, p. 488.

<sup>44</sup> Sul punto occorre evidenziare che la legge n. 400 del 1988, pur attribuendo al Presidente del Consiglio la prerogativa di adottare direttive politiche e amministrative nei confronti dei Ministri (art. 5), non gli affida il potere di sanzionare i Ministri che non danno seguito alle sue direttive o sanzionare gli atti ministeriali posti in essere in contrasto con una sua direttiva.

<sup>45</sup> G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, Cedam, p. 391.

lo rendono organo qualitativamente differente rispetto ai Ministri e ad essi *funzionalmente sovraordinato*.<sup>46</sup>

A questa esigenza, la legge n. 400 fa fronte solo in parte, attraverso la previsione del Segretariato generale, configurato come apparato servente per l'espletamento dei compiti presidenziali.<sup>47</sup> Tutte le strutture amministrative della Presidenza non affidate alla responsabilità di Ministri senza portafoglio o poste alle dirette dipendenze di Sottosegretari, rispondono e dipendono direttamente dal Segretario generale, il quale costituisce pertanto l'organo di gestione della Presidenza del Consiglio dei ministri e di conseguenza rappresenta il momento di passaggio fra le scelte di indirizzo politico del Presidente e l'attività amministrativa concreta. A fronte delle funzioni strettamente politiche (o politico-amministrative) del Presidente, il Segretario generale svolge compiti amministrativi di supporto delle funzioni del Presidente; è l'organo di raccordo di due differenti attività, ma funzionali l'una all'altra. In questo modo viene ridimensionata la struttura del Gabinetto, la quale aveva sostanzialmente caratterizzato l'esperienza precedente all'adozione della legge.<sup>48</sup>

Sotto il profilo organizzativo la legge n. 400 del 1988, com'è noto, prevede un'organizzazione della Presidenza in Dipartimenti e Uffici. Mentre gli uffici di diretta collaborazione (c.d. uffici *staff*) svolgono una funzione di supporto per la definizione delle scelte di indirizzo e coordinamento (ad esempio formulazione delle direttive presidenziali) e rispondono direttamente ed esclusivamente al Presidente, l'attività più propriamente amministrativa (sempre collegata alle funzioni costituzionali di impulso, sollecitazione e coordinamento) è affidata al Segretario generale. Nominato direttamente dal Presidente del Consiglio nella titolarità di un rapporto d'ufficio strettamente alle sorti del Governo, dal momento che egli decade con le dimissioni del Governo stesso.

L'obiettivo dell'istituzione del Segretariato generale è quello di rendere la Presidenza del Consiglio una struttura più agile, composta di *staff* e dipartimenti, un modello organizzativo, insomma, in grado di garantire decisioni rapide, strutture di studio, consulenza, insomma la vera "*cabina di regia*" dell'attività di governo.<sup>49</sup> Alla necessità di garantire al Presidente una struttura agile, flessibile in grado di modellarsi in base alle sempre mutevoli sensibilità politiche, risponde la prerogativa di disciplinare, attraverso decreti, l'organizzazione delle strutture amministrative in cui si articolano gli organi del Governo.

---

<sup>46</sup> L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 1995, pp. 399-410.

<sup>47</sup> È interessante notare come la struttura amministrativa preposta all'espletamento delle funzioni del Presidente del Consiglio abbia lo stesso nome (Segretariato generale) delle equivalenti strutture amministrative della Presidenza della Repubblica, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, quasi a voler riservare questo nome alle strutture amministrative degli organi costituzionali politici posti al vertice dello Stato.

<sup>48</sup> Sul punto, la dottrina ha sottolineato che la Presidenza, prima della legge n. 400 del 1988, era costituita da una «*minuscola segreteria e da un grossissimo gabinetto*» e «*accanto a questa che è la struttura originaria ed essenziale*» erano state create molte altre strutture «*di carattere accessorio e transitorio*». In altre parole, per 40 anni, attraverso atti normativi di varia natura, sono state attribuite alla Presidenza del Consiglio competenze molto eterogenee e sono stati istituiti presso di essa numerosi dipartimenti, uffici, servizi, e comitati. Cfr. F. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio*, cit., pp. 159-170.

<sup>49</sup> I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene editore, Napoli, 2018, p. 159.

Nel rispetto del principio di “*riserva di amministrazione*”, peraltro, l’organizzazione della pubblica amministrazione non deve essere regolata solo con fonti di rango primario ma anche e necessariamente con fonti di rango secondario,<sup>50</sup> regolamenti governativi di organizzazione (art. 17 comma 4-*bis* della legge n. 400 del 1988), decreti del Presidente del Consiglio che individuano le aree funzionali omogenee da affidare alle strutture in cui si articola la Presidenza (art. 7 comma 1 del d.lgs. n. 303 del 1999).

Più in particolare per lo svolgimento delle funzioni istituzionali della Presidenza, per i compiti di organizzazione e gestione delle necessarie risorse umane e strumentali, il Presidente del Consiglio individua con propri decreti le aree funzionali omogenee da affidare alle strutture in cui si articola il Segretariato generale (art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 303 del 1999), nonché aree funzionali omogenee da affidare alle strutture della cui attività si avvalgono i Ministri o Sottosegretari, da lui, delegati (art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 303 del 1999).<sup>51</sup> Questi ultimi, a loro volta, possono disciplinare, con propri decreti, l’organizzazione interna dei dipartimenti e degli uffici loro delegati (art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 303 del 1999).

A fronte dell’ordinamento di cui alla legge n. 400 e ai successivi decreti, si pone la questione se la struttura della Presidenza sia riuscita ad assumere quel ruolo organizzativo conforme al disegno costituzionale inteso a supportare l’attività di direzione della politica generale del Governo, di mantenimento dell’indirizzo politico e di coordinamento dell’attività dei Ministri.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 175-180.

<sup>51</sup> Attualmente la Presidenza del Consiglio, sulla base del d.p.c.m. primo ottobre 2012 costantemente aggiornato a novella, risulta organizzata in: 1) Uffici di diretta collaborazione del Presidente (Ufficio del Presidente, comprensivo della Segreteria particolare, Ufficio stampa e del Portavoce del Presidente, Ufficio del consigliere diplomatico, Ufficio del consigliere militare); 2) Dipartimenti e Uffici di cui il Presidente si avvale per le funzioni di indirizzo e coordinamento relative a specifiche aree politico-istituzionali (Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, Dipartimento “Casa Italia”, Dipartimento della funzione pubblica, Dipartimento della gioventù e del Servizio civile nazionale; Dipartimento per le pari opportunità, Dipartimento per le politiche antidroga, Dipartimento per le politiche di coesione, Dipartimento per le politiche europee, Dipartimento per le politiche della famiglia, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica; Dipartimento della protezione civile; Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, Dipartimento per le riforme istituzionali, Ufficio per il programma di Governo, Ufficio per lo sport, Ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, Ufficio di segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali); 3) Dipartimenti e Uffici di supporto al Presidente per l’esercizio delle funzioni di coordinamento e indirizzo politico generale, nonché per il supporto tecnico-gestionale (Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, Dipartimento per l’informazione e l’editoria, Ufficio del controllo interno, trasparenza e integrità, Ufficio del Segretario generale, Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri, Dipartimento per il personale, Dipartimento per i servizi strumentali, Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile, Ufficio del cerimoniale di Stato e per le onorificenze).

<sup>52</sup> Attualmente la struttura della Presidenza del Consiglio è disciplinata da una lunga serie di atti normativi, dei quali i più importanti sono:

- l. n. 400 del 1988 e successive modifiche, “*Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*”).
- d. lgs. 30 luglio 1999, n. 303 e successive modificazioni (“*Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 – legge Bassanini*”).



A tal proposito occorre segnalare che il sovraccarico di compiti di amministrazione attiva ha reso difficoltoso per la Presidenza svolgere la sua funzione di struttura di supporto del Presidente del Consiglio per il corretto esercizio delle sue prerogative costituzionali.<sup>53</sup> Difatti, nonostante il d.lgs. n. 303 del 1999, trasferendo ai Ministri alcune attribuzioni ritenute inessenziali per l'esercizio dei compiti affidati al Presidente del Consiglio dall'art. 95, comma 1, Cost., aveva tentato di rendere l'apparato presidenziale funzionale alla direzione della politica generale del Governo;<sup>54</sup> le fonti, sia primarie che secondarie, che l'hanno seguito sono andate in tutta altra direzione, determinando un appesantimento dei compiti gestionali della Presidenza del Consiglio.

A titolo esemplificativo, basti considerare il d. l. n. 85 del 2008 (convertito, con modificazioni, in l. n. 121 del 2008), adottato dal Governo Berlusconi IV, il quale, a parte le varie disposizioni che riguardano il riordino delle competenze di alcuni ministeri, all'art. 1, comma 14, prevede una serie di attribuzioni in capo al Presidente del Consiglio dei ministri, tra cui: «*le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche giovanili*»; «*le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche per la famiglia*»; «*le funzioni concernenti il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza*». Tali previsioni ricalcano, in parte, quanto disposto dal precedente d. l. n. 181 del 2006 (convertito, con modificazioni, in l. n. 233 del 2006), adottato dal Governo Prodi II, che, all'art. 1, comma 19, assegnava al Presidente del Consiglio, oltre alle «*funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche per la famiglia*» e alle «*funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche giovanili*», anche, tra l'altro: «*le funzioni di competenza statale attribuite al Ministero per i*

---

- d.p.c.m. del 1° marzo 2011 (“*Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri*”).

- d.p.c.m. del 15 febbraio 2012 (“*Modificazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 2011, recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri*”).

- d.p.c.m. del 13 aprile 2012 (“*Modifiche agli articoli 2 e 19 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 2011, recante “Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri”*”).

- d.p.c.m. del 21 giugno 2012 (“*Modificazioni al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 2011, recante “Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri”*”).

- d.p.c.m. del 1° ottobre 2012 (“*Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri*”).

<sup>53</sup> Una delle particolarità più interessanti, della Presidenza del Consiglio, messe in luce dalla dottrina è rappresentata dal fatto che essa è, allo stesso tempo, sia organo politico di vertice che organo amministrativo.

<sup>54</sup> Sul punto si ricorda che il d. lgs. n. 303 del 1999, con il trasferire ai Ministri alcune attribuzioni ritenute inessenziali per l'esercizio dei compiti affidati al Presidente del Consiglio dall'art. 95, comma 1, Cost., aveva inteso incidere immediatamente sull'organizzazione della Presidenza, ma mediamente sulla posizione istituzionale del Presidente, tentando (come ha ben scritto Gianni Ferrara) di rendere «*l'apparato presidenziale quanto mai funzionale alla direzione della politica generale del Governo*». Snellire l'apparato burocratico-gestionale della Presidenza, infatti, doveva servire a restituire al Presidente la vera “*cabina di regia*” della politica governativa. Cfr. 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 Rass. parl., 2004, n. 1, p. 107, A. M. SANDULLI, *Il problema della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in Dir. soc., 1980, pp. 617- 625, ora in ID., *Scritti giuridici*, vol. I, Diritto costituzionale, Napoli, Jovene, 1990, p. 348.

*beni e le attività culturali...in materia di sport»; «le funzioni di vigilanza sull'Agazia dei segretari comunali e provinciali»; la competenza relativa alle «funzioni di competenza statale assegnate al Ministero delle attività produttive [...] in materia di turismo» era invece prevista dal comma 19-bis. A molte di queste funzioni (e anche ad altre individuate in ulteriori fonti normative) sono collegati altrettanti Dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio, cui, normalmente, corrispondono altrettanti ministri senza portafoglio o sottosegretari alla Presidenza del Consiglio.*

È del tutto evidente che tali competenze appesantiscono notevolmente la configurazione della Presidenza, anche perché così si crea, come è stato efficacemente osservato, *«un meccanismo di moltiplicazione delle strutture all'interno dello stesso tessuto normativo riguardante la Presidenza»*, aumentando quindi le attribuzioni ministeriali del Presidente del Consiglio, a tutto svantaggio della sua funzione di direzione e coordinamento.<sup>55</sup>

4. Le carenze di questi numerosi interventi legislativi con oggetto la disciplina della Presidenza del Consiglio ha indotto il legislatore all'approvazione della l. n. 124 del 2015 con delega al Governo della riforma (tra l'altro) della Presidenza del Consiglio, al dichiarato fine di attuare l'art. 95 Cost. (insomma, provvedere alla persistente inattuazione della norma). La delega, come è noto, non ha avuto esito, ma i principi che la ispirano vanno nel verso giusto e potranno essere ripresi e rafforzati.

Tra essi, appare significativa l'indicazione che *«le competenze regolamentari e quelle amministrative»* della Presidenza debbano essere (possano solo essere) quelle *«funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio»*; la previsione che debbano essere assicurate le *«attribuzioni della Presidenza»* tali da consentire *«analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche»*; il rafforzamento della posizione del Presidente, nei rapporti con le diverse strutture ministeriali, attribuendo a lui la disciplina degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei Vice ministri e dei Sottosegretari, con la determinazione delle relative risorse finanziarie, nonché la gestione del ruolo unico della Presidenza (art. 11). Insomma, un insieme di principi che se attuati con coerenza e senza troppi condizionamenti facilmente prevedibili da parte delle strutture ministeriali potrebbero ridisegnare sia il ruolo del Presidente del Consiglio e sia l'organizzazione degli uffici della Presidenza in maniera conforme al dettato costituzionale eliminando tutte le sovrastrutture accumulate nel corso di decenni ben poco connesse alle funzioni e al ruolo che la Costituzione assegna al Presidente del Consiglio.

Infatti, il filo rosso, se così può dirsi, che lega questi principi della legge delega è quello di razionalizzare le funzioni di direzione, promozione, coordinamento affidate al Presidente del Consiglio dall'art. 95. È stato puntualmente sostenuto<sup>56</sup> che il nodo che la legge delega sembrava voler sciogliere era proprio quello di assicurare, tramite il trasferimento dei compiti *gestionali* dalla Presidenza del Consiglio ai ministeri, la corretta definizione del rapporto fra Presidente del

---

<sup>55</sup> 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., p.110.

<sup>56</sup> M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministri)*, cit., p. 13.

Consiglio e Ministri nell'ambito dell'elaborazione della politica generale del Governo.

Sul punto, non può non rilevarsi che una serie di uffici dislocati presso la Presidenza non hanno ragione di restarvi e potrebbero essere opportunamente trasferiti presso singoli Ministri. L'esemplificazione è facile e basta osservare l'elenco delle strutture sopra riportate.

Invero, il dettato costituzionale prevede che il Presidente del Consiglio svolga la sua funzione nell'ambito della direzione dell'attività del Governo e del coordinamento tra le funzioni dei singoli Ministri usufruendo a tal fine di una "cabina di regia" che necessariamente deve trovare luogo presso l'organizzazione della Presidenza. La trasformazione via via avvenuta nel corso dei decenni della Presidenza in una sorta di Ministero appare del tutto incoerente con il dettato costituzionale, impegnando gli uffici dirigenziali della Presidenza in compiti del tutto estranei alle funzioni del Presidente. Si potrebbe anche argomentare, sulla base di uno spunto autorevole precedentemente citato, che lo stesso testo dell'art. 95 distinguendo tra "ordinamento" della Presidenza e "organizzazione" dei Ministri intenda che il primo debba ispirarsi a criteri organizzativi diversi da quelli caratterizzanti il resto dell'organizzazione statale.

Tuttavia, lo snellimento dei compiti gestionali deve accompagnarsi a un netto rafforzamento delle funzioni di direzione, impulso e coordinamento della Presidenza. Sul punto, recenti studi<sup>57</sup> hanno proposto il trasferimento del dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, incardinato da sempre nell'organizzazione del MEF,<sup>58</sup> all'interno della Presidenza del Consiglio, o in alternativa, la costituzione in seno alla Presidenza stessa di un ufficio *ad hoc*, con analoghe competenze rispetto alla ragioneria, sul modello dell'ufficio parlamentare di bilancio (previsto dalla legge organica n. 234 del 2012).

Secondo gli studi sopramenzionati, senza questi interventi la Presidenza non sarebbe in grado di svolgere efficacemente la funzione di direzione dell'attività di governo, prescritta dall'articolo 95 della Costituzione, avendo la ragioneria a disposizione il "monopolio" della conoscenza delle informazioni economico-finanziarie disponibili (in particolar modo la completa cognizione di tutti i fondi finanziari contenenti le risorse economiche indispensabili per la "copertura" dei provvedimenti del Governo). Proposte invero difficilmente attuabili data la nota resistenza delle strutture ministeriali ma efficacemente intese a trovare soluzioni forti al problema dell'unità di indirizzo dell'azione di Governo che deve caratterizzare la Presidenza.

---

<sup>57</sup> M. LUCIANI, V. LIPPOLIS, *La Presidenza del Consiglio dei ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana*, in *Italiadecide*, 2016.

<sup>58</sup> Al fine di evidenziare come molto spesso problemi attuali hanno origini lontane, è interessante constatare che il giovane Mortati, già nel 1931, commentando la legge di contabilità generale dello Stato (18 novembre 1893, n. 2440) scriveva che «*la innovazione operata del trasferimento delle ragionerie centrali dei Ministri alla dipendenza gerarchica del Ministro delle finanze, è venuta a creare una vera supremazia di quest'ultimo sugli altri ministri, tanto più grave in quanto il controllo delle ragionerie stesse sugli atti ministeriali sia di impegno che di pagamento delle spese, è diretto ad accertare la conformità di essi non solo alla legge di bilancio, ma all'intero sistema legislativo (art. 50) ed inoltre il rifiuto di registrazione delle ragionerie, in determinati casi, è assoluto e non può essere vinto neppure dall'ordine scritto del Ministro competente (art.4)*». Cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 209.

Si potrebbe, al fine di rafforzare il flusso delle informazioni economico-finanziarie a disposizione della Presidenza, dotare la Presidenza stessa, e in particolare il DAGL (Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi) visto che esso costituisce il cuore dell'attività normativa e del coordinamento legislativo del Governo, di personale altamente qualificato nelle materie economiche, statistiche e contabili in grado di dialogare e rapportarsi con la Ragioneria generale dello Stato con l'obiettivo di condividere in maniera più fluida e dinamica le informazioni economico-finanziarie. Un esempio virtuoso che sembra andare in questa direzione è quello della sottoscrizione dei protocolli d'intesa, i quali potrebbero garantire una maggiore condivisione, all'interno del Governo, delle informazioni (soprattutto di quelle economiche) disponibili,<sup>59</sup> in particolar modo quelli conclusi tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ragioneria generale dello Stato); un'ulteriore conferma della bontà delle argomentazioni sostenute, qualche decennio addietro, da coloro che vedevano nella corretta circolazione delle informazioni (in particolare di quelle informazioni aventi un rilevante impatto economico-finanziario) il principale punto sul quale intervenire per garantire il corretto funzionamento degli organi complessi e più in particolare dell'organo Governo.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Sul punto alcuni autori teorizzano l'esistenza di un potere di informazione del Presidente del Consiglio generale e potenzialmente assoluto che dovrebbe esplicarsi nei confronti di tutte le componenti dell'amministrazione statale. Cfr, G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, cit., p. 400.

<sup>60</sup> S. RODOTÀ, *Circolazione delle informazioni nell'apparato di governo*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione governo: analisi e prospettive*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977.

*Premessa*

Nel 1988, quando la legge n. 400 del 1988 aveva appena compiuto il suo lungo iter, svoltosi nell'arco di ben tre legislature, frequentavo il terzo anno di Scienze politiche, e mi accingevo a seguire, assieme a pochi ma agguerriti studenti, il corso di Diritto parlamentare, tenuto, qui in Luiss, da un maestro della disciplina e da uno di coloro che quella legge architettarono, Andrea Manzella. La legge n. 400 del 1988, approvata esattamente a metà del mio percorso di studi, fu invero essenziale per scegliere alcuni di quelli che sono stati e tuttora restano i miei punti di riferimento, nel mio percorso professionale, accademico e di ricerca.

Basti qui ricordare che, da studente, mi intrufolai in uno dei primi convegni annuali dell'AIC – che allora scoprii essere la sigla non solo dell'Associazione italiana calciatori, ma anche dell'Associazione italiana dei costituzionalisti –, che si tenne a Napoli nell'ottobre 1989: un convegno in cui si registrò un vivace e appassionante contrasto tra Lorenza Carlassare ed Enzo Cheli sulla disciplina della potestà regolamentare del Governo contenuta nell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, e in particolare in merito alla legittimità costituzionale dei regolamenti indipendenti.<sup>61</sup>

Negli anni successivi dedicai le mie energie alla tesi di laurea, sotto la guida di Andrea Manzella (e di Melina Decaro, che allora collaborava con lui), dal titolo “*Il ruolo del Parlamento nel procedimento di formazione dei decreti legislativi*”; e poi alla tesi di dottorato in Diritto Pubblico, che svolsi presso l'università di Firenze, con la supervisione di Ugo De Siervo, su “*La funzione legislativa del parlamento in rapporto con le autonomie normative primarie di governo e Regioni*”. Ricordo questo perché per entrambe le tematiche l'analisi della legge n. 400 del 1988 si rivelò essere centrale. E perché ho sempre tendenzialmente cercato, nelle mie ricerche svolte allora, come in quelle compiute in seguito, di valorizzarne al massimo, per quanto possibile, i contenuti e lo spirito di fondo.

*1. La dimensione relazionale della Presidenza del Consiglio: una dimensione antica*

Al centro del contributo che mi è stato affidato vi è la dimensione relazionale della Presidenza del Consiglio. Ho interpretato in senso ampio questo oggetto, includendovi perciò i rapporti con gli organi costituzionali della Repubblica (e con le Regioni) e dell'Unione europea (comprendendovi dunque le istituzioni dell'Unione e, in qualche misura, anche quelle degli altri Stati Membri); e comunque non ignorando la dimensione esterna vera e propria, nel rapporto cioè con l'opinione pubblica.

---

<sup>61</sup> Per le due relazioni cfr. L. CARLASSARE, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, n. 1, p. 7 s., e E. CHELI, *Ruolo dell'Esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, ivi, p. 53 s.

In fondo, è bene avvertire che si tratta di una dimensione “antica”. Secondo il decreto Zanardelli (r.d. 14 novembre 1901, n. 468, sulle attribuzioni del Consiglio dei ministri), al Presidente del Consiglio dei ministri spetta curare «*l'adempimento degli impegni presi dal Governo nel discorso della Corona, nelle sue relazioni col Parlamento e nelle manifestazioni fatte al Paese*», così lasciando immaginare una sorta di monopolio del Presidente del Consiglio quanto ai rapporti con il Parlamento e con l'opinione pubblica.<sup>62</sup>

Più prudente è, sul punto, la legge n. 400 del 1988 che, con norma abbastanza controversa nella sua genesi (anche perché relativamente recenti erano le vicende che condussero alla crisi del governo Spadolini II, determinate dalle c.d. “liti delle comari”, tra i ministri Andreatta e Formica, nel novembre 1982),<sup>63</sup> si limita a stabilire che il Presidente del Consiglio «*concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere ogni qualvolta, eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo*» (art. 5, comma 2, lettera d). I Ministri non sono cioè tenuti a concordare con il Presidente del Consiglio ogni dichiarazione pubblica, ma solo quelle che hanno un impatto sull'indirizzo politico generale.

Certo, tra il 1901 e il 1988 i mezzi di comunicazione e di informazione hanno subito evoluzioni di entità impressionante e lo stesso può dirsi per il periodo compreso tra il 1988 e oggi. In particolare, l'esplosione dei mezzi di comunicazione di massa e poi, nell'ultimo ventennio, di internet e dei *social media*, hanno ovviamente mutato piuttosto radicalmente il quadro, moltiplicando le forme di comunicazione a disposizione di ciascun Ministro, e del Governo. Tuttavia, resta il fatto che il confronto tra le due disposizioni normative è abbastanza impressionante. E lascia percepire come, almeno in epoca repubblicana, sia stato tutt'altro che facile per il Presidente del Consiglio dei ministri esercitare quella sorta di monopolio (o quasi-monopolio) dell'attività relazionale e pubblica del Governo che il decreto Zanardelli sembrava volergli riservare.

Per altro verso, peraltro, si può notare che la legge n. 400 del 1988 presta una notevole attenzione alla dimensione relazionale della Presidenza del Consiglio, sia nella disciplina dell'organizzazione, sia in quella relativa all'esercizio della potestà normativa del Governo, nella logica di un pieno sviluppo del ruolo costituzionale del Governo, che include appunto il suo “ruolo normativo”, configurato dalla Costituzione in modo tale da richiedere, nelle sue manifestazioni più significative, il coinvolgimento di altri organi costituzionali (Camera, Senato, Presidente della Repubblica).<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Cfr. il fondamentale studio di E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Giuffrè, Milano, 1972, spec. p. 191 s., e ora G. NICOLOSI, *La figura del presidente del Consiglio nel sistema politico italiano. Il periodo liberale*, in *Ventunesimo secolo*, 2018, 43, p. 11 s., spec. 19 s.

<sup>63</sup> Cfr. P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Il Mulino, Bologna, 1996, spec. p. 384 s. I lavori preparatori della legge n. 400 del 1988, trascinati per ben tre legislature, sono raccolti in tre volumi (*La riforma della Presidenza del Consiglio*, Camera dei deputati, Roma, 1989).

<sup>64</sup> Sia consentito un rinvio a N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, a cura di S. Fabbrini, V. Lippolis, G. M. Salerno, Jovene, Napoli, 2011, p. 81 s.

## 2. *Un potere raramente esercitato “in solitudine”*

Nell'affrontare il tema che mi è stato assegnato, per semplificare l'esposizione partirei da un disaccordo, che verte sull'entità, nel contesto attuale, del potere di cui si discute, che è, in fondo, quello di indirizzo politico. Uno snodo essenziale, direi, da definire prima di affrontare ogni questione concernente la distribuzione di tale potere all'interno del Governo e al rapporto con gli altri organi costituzionali.

Pur con qualche semplificazione, si possono contrapporre le tesi di Massimo Luciani, da un lato, e quelle Giuliano Amato (e, ancor prima, di Giorgio Berti), dall'altro.

Per un verso, infatti, Luciani rileva come attualmente nell'attività di governo si riscontri la «massima concentrazione del minimo potere». Secondo questa lettura, il Governo dispone cioè di un potere “minimo”, perché oggi, anche a causa dei noti fenomeni di giurisdizionalizzazione della politica, in seno al Governo «non solo è poco ciò che si *può* decidere, ma è poco ciò che si *vuole* decidere». Di questo minimo potere si registra, però, la “massima concentrazione” in capo al vertice dell'Esecutivo. Una concentrazione a sua volta derivante, nell'analisi condotta da tale autore, da tre fattori: la più accentuata tecnicizzazione delle scelte; la crisi di consenso che interessa le istituzioni rappresentative; infine, la crescente personalizzazione della politica.<sup>65</sup>

Sul versante opposto, Amato argomenta nel senso dell'esistenza di un “pluspotere politico” in capo al Presidente del Consiglio discendente proprio dal carattere multilivello dell'attuale dinamica istituzionale. Il contesto allargato in cui si muove oggi il Governo – considerata la pluralizzazione non soltanto dei suoi interlocutori, ma anzitutto dei suoi stessi titolari, visto che i governanti italiani operano anche nel Consiglio Europeo, nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, in molteplici enti substatuali – «valorizza e potenzia la figura del Presidente del Consiglio». E ancora: «il plus-potere politico che gli viene dai diversi livelli e luoghi istituzionali in cui è comunque un vertice lo aiuta ad imporsi più facilmente nella sede tradizionale del Consiglio dei ministri e nei rapporti bilaterali con gli stessi Ministri. Sarà anche vero che la legge n. 400 lascia senza sanzione le sue direttive politiche ai Ministri. Ma quando egli le adotta sulla base di indirizzi di cui è stato partecipe nel G8, in sede europea, nella stessa Conferenza Stato-Regioni od anche in sede di concertazione, le sue direttive sono di fatto vincolanti e trattate come tali».<sup>66</sup>

In questo secondo orientamento possono ricondursi le riflessioni di Berti, il quale prova a individuare in che cosa consista il suddetto plus-potere politico, che tende spesso a sfuggire, ove lo si intenda qualificare entro i più classici schemi dei poteri giuridici, e si sviluppa soprattutto attraverso intrecci procedimentali, in cui giocano un ruolo chiave meccanismi informali di influenza. Secondo Berti, infatti, «il governo si collega alle autonomie e all'unione europea attraverso una serie di

---

<sup>65</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica*, 2015, p. 113 s.

<sup>66</sup> Così G. AMATO, *La funzione di governo oggi. Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo*, Cedam, Padova, 2002, p. 259 s.

intrecci che ne rendono anzitutto necessaria la funzionalità: una funzionalità che non è destinata a compiersi in atti finali o definitivi, ma a recepire, proporre, coordinare, connettere, come elemento indispensabile di un congegno che è assai più vasto».<sup>67</sup>

In qualche misura, come è ovvio, colgono elementi di verità entrambi gli approcci.

È innegabile, infatti, che la sfera decisionale rimessa a ciascun Governo di Stato membro dell'Unione si sia ristretta sensibilmente, specie se si guarda a ciò che è affidato “interamente”, per così dire “in esclusiva”, a ciascun Governo, nel momento in cui molte opzioni tradizionalmente rientranti nella tradizionale funzione di indirizzo politico sono rimesse – per effetto di meccanismi di condivisione di sovranità promossi o accettati da ciascuno Stato membro – a processi decisionali e normativi che si svolgono, in tutto o in parte, nell'ambito di istituzioni dell'Unione europea: processi ai quali il Governo italiano partecipa, assieme a quelli degli altri Stati membri.

A livello nazionale, spesso, si è assistito a fenomeni in cui si registra quella che è stata efficacemente definita come la “*politics without policies*”, visto che molte e qualificanti politiche pubbliche si sono spostate a livello europeo, dove specie nei decenni passati si è rivelata perciò – simmetricamente – la presenza di “*policies without politics*”.<sup>68</sup> con conseguenti rischi, in ambito nazionale, di populismo, e correlativamente, a livello di Unione europea, di tecnocrazia. Più di recente, alla luce dell'analisi svolta dalla medesima autrice, si è osservato, da un lato, che il dibattito politico ha intersecato maggiormente – anche in Italia, ma pure nelle stesse sedi comunitarie – alcune tematiche europee, per cui si tendono ad avere “*policies with politics*”, a volte originandosi un effetto di stallo o comunque di rallentamento dei processi decisionali; dall'altro, a causa del maggiore spazio che così finiscono per ottenere, in una politica nazionale rimasta spesso priva di politiche, le forze populiste, si sono persino registrati fenomeni di “*politics against (EU) policy*”.<sup>69</sup>

Al tempo stesso, è vero anche – in Italia lo si dice poco, fors'anche per effetto della (nobilissima) eredità di Altiero Spinelli, ma gli studi politologici su questo sono abbastanza consolidati – che i Governi nazionali si sono in qualche modo “salvati” proprio grazie al processo di integrazione europea;<sup>70</sup> e, soprattutto, che è in ragione dei meccanismi decisionali dell'Unione europea che essi si sono decisamente rafforzati, nel rapporto con le altre istituzioni nazionali, specie rispetto a quelle che faticano di più ad inserirsi nelle dinamiche europee (come i Parlamenti).<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> Cfr. G. BERTI, *Governo tra Unione europea e autonomie territoriali. Relazione generale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001*, cit., p. 179 s.

<sup>68</sup> Così V. SCHMIDT, *Democracy in Europe. The EU and national politics*, OUP, New York, 2006.

<sup>69</sup> Cfr. V. SCHMIDT, *The Political Dynamics of EU Governance in Response to Crisis: Toward More or Less EU Legitimacy?*, Draft paper prepared for the Berlin Workshop (Oct 6-7, 2017): “Beyond representative democracy? Design and legitimacy of non-majoritarian institutions.”, 2017 (available on Researchgate.com).

<sup>70</sup> Cfr. A. MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, II ed., Routledge, London-New York, 2000.

<sup>71</sup> La letteratura è ormai pacifica: tra gli altri cfr. P. CARETTI, *I riflessi dell'ordinamento comunitario nella forma di governo italiana*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, n. 2, p. 311 s., spec. 316 s.; P. PEREZ TREMPES, *Il rafforzamento dell'esecutivo come conseguenza della integrazione*



I Governi degli Stati membri dell'Unione, come è noto, sono anche componenti del Consiglio e del Consiglio europeo. Si tratta di un "doppio cappello" che viene spesso sottaciuto (ad arte) nei confronti delle opinioni pubbliche, agli occhi delle quali si preferisce perlopiù identificare l'Unione europea con i "burocrati di Bruxelles". Vi sono però eccezioni. Ad esempio, trovo non da oggi assai felice la battuta di Federica Mogherini, allora Ministro degli Affari Esteri e in procinto di diventare Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'Unione europea, la quale parlò apertamente delle "due capitali" del Governo italiano: Roma e Bruxelles.<sup>72</sup>

Rilevati questi due fenomeni, di segno evidentemente opposto, ci si può e ci si deve domandare se la quota di indirizzo politico che ciascun Governo recupera a livello di Unione europea sia o meno sufficiente a compensare la perdita di poteri esclusivi che si registra a livello nazionale. Per poi porsi questo interrogativo dallo specifico punto di vista del Governo italiano: ad esempio, Antonio Ruggeri tende a fornire in proposito una risposta negativa;<sup>73</sup> personalmente, ne sono un po' meno convinto, specie se si considerano gli effetti derivanti dalla globalizzazione, che comunque toglie quote assai significative di sovranità e di indirizzo politico agli Stati nazionali.

Va in ogni caso considerato che il *balance*, a ben vedere, varia sensibilmente da Stato membro a Stato membro. Il suo risultato appare in stretta correlazione non solo con le dinamiche europee, ma anche e anzitutto con l'efficienza delle sue istituzioni statuali: con la loro capacità di identificare, rappresentare e far valere l'interesse nazionale nelle varie sedi del processo decisionale europeo. Quella che si origina, in seno all'Unione europea, è infatti una concorrenza tra diversi sistemi istituzionali, tutti parti della medesima (e composita) forma di governo, alla quale partecipano istituzioni dell'Unione e istituzioni degli Stati membri, le quali tutte contribuiscono a codeterminare l'indirizzo politico (specie, come è ovvio, le più grandi e le più efficienti, al di là delle "condizioni di parità" formali richieste, tra gli Stati firmatari, come condizione essenziale dall'art. 11 Cost.).

In questa logica, è perfettamente spiegabile, e in qualche misura ineludibile, che le istituzioni dell'Unione europea, e anche quelle degli altri Stati membri, dimostrino interesse allo svolgimento di dinamiche ordinate e prevedibili all'interno della forma di governo di ciascuno Stato membro. Ancorché nelle dichiarazioni pubbliche si riaffacci spesso il tradizionale principio di "non

---

*nella Comunità europea*, in G. Rolla (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Giuffrè, Milano, 1991, 93 s.; N. LUPO-G. RIVISECCHI, *I limiti di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi della forma di governo*, in R. CERRETO (a cura di), *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, Italianieuropei, Roma, 2010, p. 288 s., spec. 293 s.; S. FABBRINI, *Addomesticare il Principe. Perché i leader contano e come controllarli*, Marsilio, Venezia, 2011, spec. p. 145 s.; S. BARTOLE, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Mucchi, Modena, 2018, spec. p. 33 s.

<sup>72</sup> Si tratta dell'intervento alla direzione del Partito Democratico del 27 febbraio 2014: «credo sia il tempo di uscire dalla logica Europa sì-Europa no, come se fare un referendum sull'Europa fosse nel ventaglio delle cose possibili. L'Europa è il luogo naturale, quello che è da decidere non è se stare a Bruxelles ma cosa fare quando siamo a Bruxelles. L'Italia ha due capitali, in qualche modo, Roma e Bruxelles, e quello che facciamo a Roma deve essere coerente con quanto facciamo nell'altra capitale» (<http://www.youDEM.tv/doc/265623/direzione-nazionale-pd-relazione-di-federica-mogherini.htm>).

<sup>73</sup> Cfr. A. RUGGERI, *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, in *Consulta on line*, 2017, n. 3, p. 490 s., spec. 492.

ingerenza” da parte delle istituzioni europee e di quelle degli altri Stati membri nei confronti dei principali accadimenti politici che hanno luogo a livello nazionale (si pensi alle elezioni politiche, ai referendum, alle crisi di governo, alle posizioni espresse nelle campagne elettorali), il quadro giuridico-istituzionale dell’Unione, in base al meccanismo di legittimazione democratica per come disegnato dall’art. 10, par. 2, TUE, presuppone appunto quell’intreccio e legittima perciò un certo livello di “ingerenza” reciproca. Il principio di “non ingerenza”, invero, così come altri rituali tuttora presenti nella politica europea (le bandiere; le foto di gruppo in occasione delle riunioni del Consiglio europeo; i tradizionali e perduranti canali diplomatici bilaterali tra gli Stati membri), appaiono spesso più che altro residui di antiche ma persistenti logiche internazionalistiche, poco coerenti con dinamiche effettive di funzionamento di forme di governo, e di sistemi politici, ormai strettamente interrelati e intrecciati tra di loro.<sup>74</sup>

### 3. *Il rafforzamento del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell’Economia*

Per effetto dell’integrazione europea, dunque, non solo si è rafforzato il Governo in rapporto agli altri organi costituzionali, ma sono altresì mutati i rapporti all’interno del Governo. Volendosi individuare talune linee evolutive di tipo generalissimo e, inevitabilmente, tendenziale, potrebbe dirsi che il Presidente del Consiglio italiano si è rafforzato, e che lo stesso è accaduto per il Ministro dell’Economia, mentre è risultato indebolirsi il ruolo del Ministro degli esteri.

Il Presidente del Consiglio dei ministri è infatti chiamato a rappresentare e coordinare, nell’ambito dell’Unione europea, le linee di azione espresse dal suo Governo, collocandosi, come si è accennato, in una posizione di sostanziale sovraordinazione rispetto ai suoi ministri: una posizione che è in genere riconosciuta ai suoi “colleghi” europei, non a caso definiti perlopiù “Premier”, ma che gli è stata spesso negata nell’ordinamento italiano.<sup>75</sup>

Questo effetto discende con notevole chiarezza dall’istituzionalizzazione di quelli che erano in origine i vertici europei e hanno dato luogo prima al Consiglio europeo e successivamente al “vertice euro” o “Eurosummit” (istituzione, quest’ultima, che raccoglie i capi di Stato e di Governo dell’Eurozona, anch’essa dotata di un presidente eletto per due anni e mezzo, composta anche dal Presidente della Commissione, e con la partecipazione del presidente della Banca centrale europea).<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Di questo intreccio ci si è occupati in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. MANZELLA e N. LUPO, Giappichelli, Torino, 2014, e in *Dinamiche della forma di governo, tra Unione e Stati membri*, a cura di R. IBRIDO e N. LUPO, Il Mulino, Bologna, 2018.

<sup>75</sup> Per una riaffermazione del principio del Presidente del Consiglio come *primus inter pares* cfr. la sentenza n. 262 del 2009 della Corte costituzionale (sulla legge n. 124 del 2008, il c.d. “Iodo Alfano”), su cui cfr., criticamente, E. CATELANI, *Potere e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia Editrice Pisana, Pisa, 2017, p. 293 s. Sulle origini di questa formula cfr. V. CAPPERUCCI, *Tra monocraticità e collegialità. Il ruolo del presidente del consiglio nel dibattito costituente italiano (1943-1948)*, in *Ventesimo secolo*, 2018, 43, spec. p. 56 s.

<sup>76</sup> Cfr. l’art. 12 del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell’Unione economica e monetaria (il c.d. *Fiscal Compact*). Dalle sue regole di funzionamento si deduce che le riunioni del vertice euro “si svolgono, nella misura del possibile, dopo le riunioni del Consiglio

Va inoltre considerato che il Consiglio europeo è andato progressivamente ampliando le sue funzioni. Pur essendo qualificato dal trattato di Lisbona come titolare di un ruolo di tipo essenzialmente – se non esclusivamente – strategico,<sup>77</sup> chiamato cioè a dare «all’Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e a definirne gli orientamenti e le priorità politiche generali» (art. 15, par. 1, primo periodo, TUE), esso si è ulteriormente rafforzato nella prassi, sia nella gestione della crisi economico-finanziaria, sia come sede decisionale “di chiusura”. Il Consiglio europeo, infatti, da un lato, si è riunito con cadenza sostanzialmente mensile per fronteggiare la crisi economica, almeno al fine di consentire un confronto tra gli Stati membri, e talvolta anche per approntare alcune delle misure comuni immaginate per limitarne i danni e per prevenire crisi future,<sup>78</sup> dall’altro, in sostanziale deroga al trattato, secondo cui il Consiglio europeo «non esercita funzioni legislative» (art. 15, par. 1, secondo periodo, TUE), tale istituzione è stata spesso chiamata a raggiungere o comunque a facilitare un accordo su singoli provvedimenti, nei casi in cui il Consiglio – neanche nella sua formazione “Affari generali”, composta dai Ministri degli affari esteri – non è stato in grado di deliberare sul punto.<sup>79</sup>

Come si accennava, è evidente che nell’ambito del Consiglio europeo ciascun capo di governo ha modo di confrontarsi e, inevitabilmente, di specchiarsi con i suoi colleghi, svolgendo così un ruolo cruciale, a nome e in rappresentanza del suo Paese, nella programmazione, nella negoziazione e nella definizione di una serie di *policies* che spesso rientrerebbero, di regola, nelle competenze di singoli Ministri.

Quanto al livello ministeriale, si pensi, in particolare, alla figura del Ministro dell’Economia, che ha esercitato, almeno a partire dall’inizio degli anni novanta, un ruolo estremamente significativo, e in progressiva, decisa crescita (anche grazie all’accorpamento di funzioni in precedenza spettanti a più ministeri: Tesoro, Finanze, Bilancio e programmazione economica, Partecipazioni statali).<sup>80</sup>

---

europeo” e che è l’Eurogruppo a curare i lavori preparatori e ad assicurare il seguito delle riunioni del vertice euro (anche grazie a riunioni “di norma mensili” tra i rispettivi presidenti, più il Presidente della Commissione e, previo invito, il Presidente della Banca centrale europea): cfr. le *Regole per l’organizzazione dei lavori del vertice euro*, marzo 2013 (su [https://www.consilium.europa.eu/media/20365/qc3013400itc\\_web.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20365/qc3013400itc_web.pdf)).

<sup>77</sup> Sul Consiglio europeo nel trattato di Lisbona cfr., per tutti, W. WESSELS, *The European Council*, London, Palgrave, 2016, spec. p. 69 s. Sulle origini e l’evoluzione di tale istituzione cfr. anche F. CAPOTORTI, *Lo status giuridico del Consiglio alla luce dell’Atto unico*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 5 s., C. ZANGHÌ, voce *Consiglio Europeo*, in *Enciclopedia del Diritto. Aggiornamento*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1997, p. 379 s., e C.R. CARCHIDI, *Il Consiglio europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Milano, Giuffrè, 2007, spec. p. 2 s.

<sup>78</sup> Per un grafico che riassume il numero delle riunioni del Consiglio europeo dal 1986 al 2014 cfr. W. WESSELS, *The European Council*, cit., p. 4.

<sup>79</sup> Cfr., sinteticamente, U. PUETTER-S. FABBRINI, *Catalysts of integration. The role of core intergovernmental forums in EU politics*, in *Journal of European Integration*, 2016, 5, p. 633 s. e, per alcuni esempi, P. Bocquillon-M. Dobbels, *An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting*, in *Journal of European Public Policy*, 2014, n. 1, p. 20 s. Va peraltro considerato che il Consiglio Affari generali, oltre a garantire la coerenza dei lavori di tutte le formazioni del Consiglio, è chiamato a preparare e assicurare il seguito delle riunioni del Consiglio europeo.

<sup>80</sup> Cfr., anche per un parallelo con la situazione in Grecia, D. CRESCENZI, *I Ministri dell’Economia e delle finanze in Italia e in Europa: una deriva tecnocratica al tempo della crisi?*, in *Governo tecnici e tecnici al governo*, a cura di M. Volpi, Giappichelli, Torino, 2017, p. 87 s.

Non è probabilmente un caso che il titolare di questo Ministero sia stato altresì contraddistinto, nelle esperienze di pressoché tutti i governi italiani degli ultimi decenni, da uno spiccato profilo tecnico, idoneo a reggere efficacemente il duro e qualificato confronto che si svolge, tra i suoi colleghi, in seno al Consiglio dell'Unione europea, nella formazione Economia e Finanza-ECOFIN: una formazione che si riunisce in genere una volta al mese, e che è perlopiù preceduta da riunioni dell'Eurogruppo (organo informale che comprende i soli ministri dell'area Euro e che è dotato di un suo presidente, che dura in carica due anni e mezzo).<sup>81</sup>

Tutto ciò ha comportato, come si diceva, un relativo indebolimento del ruolo del Ministro degli affari esteri. Com'è noto, la politica europea, per molti aspetti, è uscita infatti dall'ambito proprio della politica estera ed è diventata oggetto di gestione diretta da parte del Presidente del Consiglio e, *pro quota*, dei diversi Ministri. Invero, questo cambiamento si è verificato con una certa chiarezza a livello politico, mentre a livello amministrativo, come si vedrà tra breve, l'apparato del Ministero degli affari esteri ha continuato ad esercitare un ruolo tutt'altro che trascurabile, a Roma e a Bruxelles, anche in molti degli snodi fondamentali dell'attività europea del Governo italiano.

#### 4. *Il rapporto con le autonomie territoriali e l'affermarsi del "sistema delle Conferenze"*

Il discorso si pone in termini non troppo dissimili con riferimento al rapporto con le autonomie territoriali. Anche in questo caso, la dimensione relazionale dell'attività di governo, strutturandosi progressivamente e concentrandosi presso la Presidenza del Consiglio, finisce per rafforzare il Presidente del Consiglio e per consentirgli di esercitare un ruolo di coordinamento anche nei confronti degli altri Ministri, oltre che per permettere al Governo nel suo insieme di conquistare posizioni ai danni del Parlamento.

Pure su questo versante, come è noto, la legge n. 400 del 1988 ha rappresentato un tassello importante: è con tale legge, infatti, che trova una sua prima, organica disciplina a livello legislativo la Conferenza Stato-Regioni, destinata a diventare, dopo meno di un decennio, il perno del sistema delle Conferenze Stato-autonomie territoriali previsto e valorizzato dalla legge n. 59 del 1997 e dal decreto legislativo n. 281 del 1997.<sup>82</sup>

Un sistema che ha consentito al regionalismo italiano di funzionare secondo modelli cooperativi – in coerenza, del resto, con quanto richiesto dall'Unione europea – registrando notevoli successi specialmente nella seconda metà degli anni Novanta: quando, a Costituzione invariata, si sono sfruttati molti, se non tutti i margini esistenti per valorizzare al massimo le autonome territoriali. Tuttavia, il sistema delle Conferenze ha altresì mostrato una serie di limiti, che da tempo sono stati evidenziati: anzitutto, in termini di trasparenza del processo decisionale e

---

<sup>81</sup> Cfr. l'art. 2 del protocollo n. 14 allegato al trattato di Lisbona (sull'Eurogruppo). Le modalità di lavoro dell'Eurogruppo sono strettamente coordinate con quelle del "vertice Euro" o "Euro summit".

<sup>82</sup> Per tutti, cfr. F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, p. 473 s., spec. 482 s., e I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006, spec. p. 289 s

delle posizioni che nel corso di tale processo sono adottate dalle diverse istituzioni; in secondo luogo, in termini di riconoscimento e considerazione delle differenze tra le singole autonomie, pur appartenenti al medesimo livello territoriale, poiché in seno alle Conferenze le Regioni, le province e i comuni hanno teso perlopiù a fare propria una posizione comune nell'ambito del loro livello territoriale, normalmente frutto di una mediazione tra le diverse istanze presenti al loro interno; in terzo e ultimo luogo, in termini di capacità decisionale del "sistema Paese", che è andata diminuendo significativamente, specie una volta che il mutato quadro costituzionale – non accompagnato da un convinto e coerente processo attuativo della legge costituzionale n. 3 del 2001 – ha incrementato il numero delle incognite e ha finito per incoraggiare, specie in una prima fase, la conflittualità tra Stato e Regioni (o almeno alcune di esse), moltiplicando il relativo contenzioso davanti alla Corte costituzionale.<sup>83</sup>

Pur con questi limiti, in alcune fasi emersi con maggiore chiarezza, in altre resi meno evidenti grazie ad un'intelligente gestione dei rapporti tra il Governo e le autonomie territoriali,<sup>84</sup> mi pare che si possa comunque osservare che è grazie al sistema delle Conferenze che il Governo ha potuto esercitare un qualche ruolo di coordinamento di regioni ed enti locali. Un ruolo non facile, ma necessario, e che, comunque, come si osserverà tra un attimo, gli altri organi costituzionali non hanno voluto o non sono stati in grado di svolgere.

##### 5. *Il mancato sviluppo della funzione di coordinamento in Parlamento*

Lo svolgimento di questo ruolo di coordinamento da parte del Governo, e in particolare del Presidente del Consiglio, è stato reso possibile, e anzi necessario, anche dal fatto che il Parlamento ha in larga parte rinunciato, in forma più o meno esplicita, ad esercitare una siffatta funzione di coordinamento, nei confronti delle autonomie territoriali, così come di altri soggetti dotati di una loro sfera di autonomia.

Secondo quanto teorizzava, negli anni Settanta, Andrea Manzella, la funzione parlamentare di coordinamento può essere delineata come una funzione che interseca trasversalmente tutte le altre funzioni delle Camere (legislazione, indirizzo, controllo, garanzia), guardando più ai soggetti coordinati che ai contenuti della funzione medesima. Tale funzione consiste, infatti, nella «attività giuridica svolta per armonizzare, in vista di fini comuni, il comportamento di soggetti autonomi»,<sup>85</sup> i quali, nonostante questa attività, rimangono comunque soggetti dotati di autonomia costituzionalmente garantita (Regioni; sindacati; imprese pubbliche; e, poi, più avanti, le autorità indipendenti). È una funzione

---

<sup>83</sup> Cfr. il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella XVII legislatura, dedicata alle «forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle conferenze"», approvato all'unanimità il 13 ottobre 2016. Cfr. anche, volendo, N. LUPO, *Il "sistema delle Conferenze" e il ruolo del Governo "in" Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 2016, n. 3, p. 459 s.

<sup>84</sup> La gestione dei rapporti con le Regioni è stata generalmente più agevole quando il Governo ha previsto, al suo interno, un Ministro per gli affari regionali, soprattutto quando tale incarico è stato affidato a una figura politica di primo piano, o comunque dotata di una buona conoscenza del mondo delle autonomie territoriali.

<sup>85</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, I ed., Il Mulino, Bologna, 1977, p. 367 s.

che, come osserva sempre tale autore, nasce non già dalla collocazione del Parlamento «nel sistema del governo, ma dalla sua posizione nell'organizzazione politica del popolo»: il Parlamento è perciò visto come «luogo geometrico del pluralismo istituzionale e sociale, pubblico e privato, politico e produttivo», e in quanto tale è chiamato, anche attraverso l'uso della leva finanziaria, a organizzare le autonomie costituzionalmente garantite.<sup>86</sup>

Tuttavia, è noto come questa funzione sia stata esercitata, con riguardo alle autonomie regionali, negli anni settanta e in parte nel corso degli anni Ottanta, con fatica e soltanto per aspetti parziali, ma come essa stata poi progressivamente dismessa dal Parlamento: spesso sovrapposta alla tesi della centralità del Parlamento-legislatore,<sup>87</sup> la funzione di coordinamento ha finito per essere implicitamente o esplicitamente delegata ad altri, e in particolare al Governo (nei limiti in cui questo organo costituzionale è stato in condizioni di svolgerla, evidentemente).

Invero, con la riforma costituzionale respinta dal referendum del 4 dicembre 2016 vi è stato un tentativo di recuperare almeno nominalmente al Parlamento una funzione siffatta, sotto il nome di “funzione di raccordo”, e di distribuirla tra la Camera e il Senato. In particolare, ai sensi di quello che avrebbe dovuto essere il nuovo art. 55 della Costituzione, la funzione di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica (dunque, Regioni e Comuni) sarebbe stata attribuita, presumibilmente in esclusiva, al Senato. Invece, la funzione di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea era stata immaginata come una funzione condivisa tra più organi costituzionali, visto che ad essa il Senato sarebbe stato chiamato soltanto a “concorrere”: quindi, tanto la Camera, quanto lo stesso Governo ben avrebbero potuto prendere parte anch'essi all'esercizio di questa funzione, almeno nella sua declinazione più ampia e comprensiva, quella concernente i rapporti non solo con Regioni e enti locali, ma anche con l'Unione europea. Si tratta di formulazioni evidentemente “sofferte”, e non felicissime sul piano lessicale, ma che mi sembrano sottolineare l'esigenza – a mio avviso assolutamente corretta – che una funzione siffatta sia in qualche misura evidenziata ed esercitata anche in sede parlamentare.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 369 s. Si coglie l'influenza della riflessione svolta nei due decenni precedenti, sul tema, della dottrina amministrativistica. Si fa riferimento, per tutti, a V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'Economia*, Giuffrè, Milano, 1957; Id., voce *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, p. 630 s. Su di essa cfr. G. BERTI, *Il coordinamento, parola-simbolo tra gerarchia ed equiordinazione*, in *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, a cura di G. AMATO e G. MARONGIU, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 31 s. (e altri contributi pubblicati nel medesimo volume). Per una più recente e attenta ricostruzione di quel dibattito cfr. F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*, Franco Angeli, Milano, 2012, spec. p. 22 s.

<sup>87</sup> Sulla tesi della centralità del Parlamento cfr. V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, n. 1, p. 7 s., spec. 19 s., e E. CHELI, *La “centralità parlamentare”: sviluppo e decadenza di un modello*, ivi, n. 2, p. 343 s., nonché S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai Governi Craxi*, in *Il Parlamento*, a cura di L. VIOLANTE e F. PIAZZA, Einaudi, Torino, 2001, p. 385 s.

<sup>88</sup> Per una sintesi dei “lavori preparatori” della revisione costituzionale poi respinta dal referendum cfr. le cronache di F. FABRIZZI-G. PICCIRILLI, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Sulla formulazione dell'ipotizzato art. 55 cfr. E. GRIGLIO, *La tassonomia delle funzioni non legislative*

Del resto, è piuttosto chiaro come un'opera di coordinamento e di raccordo tra i soggetti dotati di autonomia costituzionale appaia, negli ordinamenti contemporanei, sempre più necessaria. A maggior ragione, secondo quel che la stessa ipotizzata previsione costituzionale in qualche modo sembrava intuire, quando si è all'interno di uno Stato membro dell'Unione europea: in questo caso, infatti, l'esigenza di coordinare tra di loro i vari soggetti che compongono la Repubblica e di pervenire, in tempi rapidi, alla definizione di una posizione comune, in grado di essere rappresentata e promossa in sede europea, risulta particolarmente pressante, e purtroppo è stata a lungo trascurata in Italia.<sup>89</sup>

In questa logica, va sottolineato come non sempre, specie con riguardo all'esercizio della funzione di coordinamento, quello tra Governo e Parlamento si configuri come un gioco a somma zero, in cui ciò che guadagna l'uno lo perde l'altro, o viceversa. Al contrario, si può osservare come un maggiore e più sistematico coinvolgimento del Parlamento determini, il più delle volte, un rafforzamento pure della Presidenza del Consiglio e, in più generale, delle altre sedi "orizzontali" del Governo. Si tratta di un elemento importante, ma che, purtroppo, tende ad essere poco avvertito, sicché spesso finisce per prevalere, anche presso la Presidenza del Consiglio e le altre sedi governative "orizzontali", il timore che i passaggi parlamentari comportino perdite di tempo e un'esposizione eccessiva, in forme pubbliche, di snodi che si preferirebbe mantenere tutti all'interno del Governo.

Senza alcuna pretesa di completezza, possono qui richiamarsi, a mo' di esempi, un paio di istituti: per così dire, uno in negativo e uno in positivo. Da un lato, la vicenda del *Premier question time*, introdotto dal regolamento della Camera nel 1997 (e ora anche dal regolamento del Senato dal 2017): uno strumento che obbliga il Presidente del Consiglio a "metterci la faccia" e a rispondere su quesiti di stretta attualità posti da tutti i gruppi parlamentari, ma che è rimasto a lungo disapplicato e tuttora è oggetto di applicazioni piuttosto sporadiche.<sup>90</sup> Dall'altro, l'istituto delle comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in Parlamento nell'imminenza delle riunioni del Consiglio europeo, che invece, in Italia come già altrove, pare aver ormai acquisito una certa regolarità, dando luogo a dibattiti di notevole respiro e rilievo presso la Camera e presso il Senato (spesso conclusi con l'approvazione di risoluzioni in Assemblea).<sup>91</sup>

---

*delle Camere: una prova per il bicameralismo differenziato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2015, n. 187-188, p. 105 s.

<sup>89</sup> Cfr. H. KASSIM, *Conclusion: The National Co-ordination of EU Policy Confronting the Challenge*, in H. Kassim, B.G. Peters, V. Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, OUP, Oxford, 2000, p. 235 s.; e, con riferimento al caso italiano, M. SAVINO, *L'amministrazione nazionale e l'Europa: l'eterna rincorsa*, in *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 123 s.

<sup>90</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *Quali rimedi all'inattuazione del "Premier question time"? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 4, p. 811 s.

<sup>91</sup> Cfr. L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2018, p. 323 s. Per un quadro comparato cfr. Wessels, W.-Rozenberg, O. (eds.), *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*, European Parliament, Brussels, spec. p. 37 s. (disponibile su

6. *Il nodo degli apparati della Presidenza del Consiglio: i rapporti con l'Unione europea.*

Un ruolo di coordinamento come quello che si è fin qui individuato presuppone, evidentemente, l'esistenza, e la disponibilità per il Presidente del Consiglio, di apparati idonei. La legge n. 400 del 1988 e poi il decreto legislativo n. 303 del 1999 hanno sicuramente potenziato tali apparati,<sup>92</sup> ma i margini di miglioramento sembrano invero tutt'altro che esauriti. Emblematica può ritenersi, in particolare, l'evoluzione delle strutture governative relative ai rapporti con l'Unione europea.

Come è noto, l'assetto del Governo sulle questioni europee è stato a lungo dominato dal Ministero degli affari esteri: l'*imprinting* originario del processo di integrazione europea come costruzione di una organizzazione internazionale ha concorso a determinare questa opzione, per cui la rappresentanza dell'Italia in seno alle istituzioni comunitarie è stata tradizionalmente assicurata dalla Farnesina (e dal personale del corpo diplomatico), la quale ha inizialmente svolto una funzione di coordinamento delle diverse amministrazioni ministeriali coinvolte. In questa chiave, anche la struttura che rappresenta «l'avamposto nazionale a Bruxelles», ossia la rappresentanza permanente presso l'Unione europea, e che partecipa, per l'Italia, al COREPER, coordinando in quella sede le posizioni delle diverse amministrazioni nazionali, è sempre dipesa, sin dalla sua istituzione (con D.P.R. 28 gennaio 1958, n. 16), dal Ministero degli Esteri.<sup>93</sup>

È solo nel corso degli anni settanta che l'esclusività della competenza del Ministero per gli affari esteri ha cominciato a incrinarsi, per effetto di un duplice processo: in primo luogo, l'ampliamento delle competenze delle Comunità, che ha accentuato la settorializzazione delle politiche e portato a una maggiore responsabilizzazione dei Ministeri di settore; in secondo luogo, il coinvolgimento, nella funzione di coordinamento, del Comitato interministeriale per la programmazione economica-CIPE e, soprattutto, della Presidenza del Consiglio, spesso anche grazie alla nomina di un apposito Ministro per il coordinamento degli affari comunitari, senza portafoglio, posto a capo di un Dipartimento della Presidenza del Consiglio,<sup>94</sup> cui inizialmente erano affidate competenze relative soprattutto alla c.d. "fase discendente".<sup>95</sup> Bisogna comunque attendere la seconda metà degli anni Ottanta, quando, con l'approssimarsi del completamento del mercato unico, si acquisisce maggiore consapevolezza del rilievo dell'ordinamento comunitario, perché intervenga il legislatore, in particolare con

---

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474392/IPOL-AFCO\\_ET\(2013\)474392\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474392/IPOL-AFCO_ET(2013)474392_EN.pdf).

<sup>92</sup> Cfr. A. CRISCITELLO, *Il cuore dei governi. Le politiche di riforma degli esecutivi in prospettiva comparata*, ESI, Napoli, 2004, p. 93 s.

<sup>93</sup> Cfr. M. SAVINO, *L'amministrazione nazionale e l'Europa: l'eterna rincorsa*, cit., p. 123 s.

<sup>94</sup> Il primo Ministro per il coordinamento degli affari comunitari fu, nel 1980, Vincenzo Scotti, nel governo Cossiga II. Ed è solo dal settembre 1981, con il governo Spadolini I, che il Ministro è posto a capo di un Dipartimento della Presidenza del Consiglio.

<sup>95</sup> Cfr. A. MASSAI, *Il coordinamento delle politiche comunitarie*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, n. 2, p. 481 s., spec. 483; e M.P. CHITI, *Il coordinamento delle politiche comunitarie e la riforma degli apparati di governo*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 1. Seminari 1989-1990*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 235 s.



la legge n. 400 del 1988, oltre che, più specificamente, con la legge n. 183 del 1987 (detta appunto “legge Fabbri”, dal nome dell’allora ministro Fabio Fabbri) e con la legge n. 86 del 1989 (“legge La Pergola”, anche qui dal nome del ministro che ne avviò l’iter, Antonio La Pergola): tutti interventi legislativi di notevole respiro, che, per il profilo qui considerato, hanno avuto il pregio di superare la precedente situazione, frutto di decisioni occasionali, spesso assunte addirittura con semplici ordini di servizio,<sup>96</sup> ma che hanno presentato qualche contraddizione interna e non hanno sciolto definitivamente i nodi relativi alla titolarità del coordinamento delle politiche europee, specie quanto alla c.d. “fase ascendente”.<sup>97</sup>

In tutto ciò, l’originario Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, pur oggetto di ulteriori interventi legislativi – con il decreto legislativo n. 303 del 1999 e le leggi n. 11 del 2005 e n. 234 del 2012, che pure ne hanno previsto un (moderato) potenziamento – e di conseguenti ridenominazioni (fino all’attuale Dipartimento per le politiche europee), ha finito per essere, come era del resto immaginabile, la struttura più debole:<sup>98</sup> dotata di scarso radicamento e schiacciata tra i ministeri di settore, ovviamente gelosi delle proprie prerogative, la tradizionale competenza del Ministero degli Affari Esteri e, infine, gli uffici direttamente a supporto del Presidente del Consiglio. Non è un caso che a volte, anche nei Governi che si sono succeduti nell’ultimo trentennio, la figura del Ministro *ad hoc* per gli affari europei sia venuta meno – con l’affidamento delle relative deleghe ad un sottosegretario o ad un altro Ministro – e che, sul piano politico, il peso del Ministro sia stato elevato unicamente allorquando abbia operato in stretto raccordo con il Presidente del Consiglio (e con Palazzo Chigi).

Né la scelta nel senso di istituire un apposito Comitato interministeriale cui affidare il coordinamento delle politiche europee (denominato prima Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari-CIACE, poi Comitato Interministeriale per gli Affari Europei-CIAE)<sup>99</sup> sembra fin qui essere stata idonea a garantire un effettivo svolgimento di questo ruolo. L’istituzione di un comitato interministeriale è senz’altro il frutto di un’opzione comprensibile, alla luce del

---

<sup>96</sup> Cfr. M.P. CHITI, *Il coordinamento delle politiche comunitarie e la riforma degli apparati di governo*, cit., p. 239.

<sup>97</sup> La distinzione tra “fase ascendente” e “fase discendente” è assai diffusa nella dottrina italiana (ma pressoché sconosciuta al di fuori dei nostri confini): essa, seppure di una qualche utilità a fini didattici, finisce per produrre una serie di effetti perversi nei procedimenti normativi e amministrativi (cfr. R. IBRIDO, *Formulating and Implementing EU Law and Policies: 'Ascending' and 'Descending' Phases and Beyond*, in N. LUPO-G. PICCIRILLI (eds.), *The Italian Parliament in the European Union*, Oxford, Hart, 2017, p. 55 s., e C. FASONE, *La distinzione tra “fase ascendente” e “fase discendente”, e il suo superamento*, in E. MOAVERO MILANESI-G. PICCIRILLI (a cura di), *L’attuazione del diritto UE in Italia. Un bilancio a 5 anni dall’entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Bari, Cacucci, 2018, p. 89 s. Probabilmente, le sue origini risalgono proprio all’inizio degli anni Ottanta, quando essa risultò utile a superare le resistenze che sia alcuni ministeri di settore, sia il Ministero degli affari esteri frapposero nei confronti della cessione delle relative competenze al neo-istituito Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio.

<sup>98</sup> Cfr. G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *The Impact of EC Integration on the Italian Form of Government*, in F. FRANCONI (ed.), *Italy and EC Membership Evaluated*, London, Pinter, 1992, p. 179 s., spec. 186; e C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, p. 361 s., spec. 387.

<sup>99</sup> Cfr. S. BARONCELLI, *La partecipazione dell’Italia alla governance dell’Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona: un’analisi sulle fonti del diritto nell’ottica della fase ascendente e discendente*, Torino, Giappichelli, 2008, spec. p. 182 s.

fatto che le politiche europee incidono sulle competenze di pressoché tutti i Ministeri, ma appare per sua stessa natura inidonea a seguire, affrontare e possibilmente sciogliere le tante opzioni che quotidianamente la partecipazione e l'attuazione delle politiche europee richiedono al Governo italiano: opzioni che pertanto inevitabilmente continuano ad essere definite con modalità e secondo logiche distinte a seconda dei casi. Non sempre avendo ben presente l'esigenza di identificare prima possibile e in termini univoci l'interesse nazionale, al fine di rappresentarlo tempestivamente e incisivamente in tutte le sedi utili.

La faticosa individuazione, in seno al Governo, di una struttura unica di coordinamento delle politiche europee si è riflessa anche nei rapporti con le Regioni, che hanno faticato non poco ad identificare forme regolari di confronto e di partecipazione attiva nell'elaborazione e nell'attuazione di tali politiche.<sup>100</sup> Anche per effetto della non sempre agevole distribuzione di funzioni tra Giunte e Consigli regionali, e altresì della – già ricordata, sul piano generale – difficoltà a distinguere le forme di cooperazione che coinvolgono tutte le Regioni da quelle che invece richiedono una interlocuzione individualizzata con la singola Regione. Per non dire del raccordo con il livello comunale, richiesto a partire dalla legge n. 11 del 2005, e in effetti necessario per cogliere appieno l'impatto sul territorio di molte politiche europee, ma assai difficilmente gestibile da parte di una struttura come il Dipartimento per le politiche europee, almeno per come attualmente configurato.

#### *7. Conclusioni: alla ricerca di procedure di programmazione e di un più soddisfacente equilibrio tra tecnica e politica*

Da più parti si ritiene opportuna una qualche revisione della legge n. 400 del 1988.<sup>101</sup> Nel caso, potrebbe essere l'occasione per valorizzare ulteriormente la dimensione “esterna” e “relazionale” della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il principale strumento per procedere in questa direzione sembra essere quello dello sviluppo di procedimenti inter-istituzionali di tipo programmatorio, che coinvolgano le diverse strutture governative e anche le Camere: dall'esito di questi procedimenti, infatti, i Ministri non potrebbero non essere vincolati.

Certo, si hanno ben presenti tutte le difficoltà che si incontrano nello svolgere attività programmatiche negli ordinamenti contemporanei, a causa della loro elevata complessità. Eppure, sono proprio tali complessità e la compresenza di tanti soggetti dotati di un'autonomia costituzionalmente protetta a rendere i procedimenti in questione assolutamente indispensabili, se non si vuole restare incagliati nella morsa dei poteri di veto e nelle visioni a breve, se non a brevissimo termine che troppo spesso prevalgono nella politica contemporanea. In questo, le procedure in essere a livello di Unione europea possono senz'altro aiutare: sia

---

<sup>100</sup> Cfr. M. CARTABIA-L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 2005, n. 4, p. 475 s. Si può inoltre ricordare che, per qualche tempo, durante i governi Amato I e Ciampi (1992-1994), si sono attribuite al medesimo Ministro le deleghe per gli affari comunitari e per quelli regionali.

<sup>101</sup> Sulla necessità di un suo “tagliando”, cfr., ad esempio, I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli, 2018, p. 162 s.

perché rappresentano un modello, nel complesso abbastanza riuscito, di programmazione inter-istituzionale;<sup>102</sup> sia perché ad esse ci si può agganciare per trovare qualche elemento di certezza nel costruire procedure di programmazione in ambito nazionale.

Al tempo stesso, in ordinamenti così strettamente intrecciati tra di loro, occorre inserire un'istruttoria tecnica più accurata, continua e incisiva nei processi decisionali del Governo italiano. Altrimenti, la negoziazione avviene senza avere presente il quadro completo di tutti i presupposti e in condizionamenti e, soprattutto, si crea una eccessiva disparità tra le caratteristiche dei processi con cui le decisioni sono assunte "a Roma" e di quelle con cui sono prese "a Bruxelles". Infatti, il *decision-making* dell'Unione europea è molto più pesantemente condizionato da elementi per più versi indipendenti rispetto alla volontà politica e caratterizzato da un'istruttoria tecnica assai più lunga, accurata ed incisiva, la quale accompagna tutto il processo, fino al momento in cui la decisione stessa viene assunta e formalizzata.

Una sola immagine può aiutare a cogliere questa diversità di approccio quanto ai rapporti tra istruttoria tecnica e decisione politica. A Roma, nella sala di Palazzo Chigi in cui si riunisce il Consiglio dei ministri non possono entrare soggetti diversi dai Ministri e dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, al quale è affidato, sostanzialmente in esclusiva, il compito di riportare in Consiglio l'esito dell'istruttoria tecnica collegiale svolta (solo a partire dal 1993) in seno al "pre-Consiglio" (e poi di verbalizzarne l'esito); al contrario, le riunioni del Consiglio dell'Unione europea, nelle sue dieci formazioni, vedono una partecipazione necessaria e spesso attiva dei tecnici. Inoltre, una quota di decisioni del Consiglio dell'Unione europea viene assunta senza che vi sia una formale discussione in sede politica, essendo sufficiente una decisione presa a livello di COREPER. E anche nelle riunioni delle diverse formazioni del Consiglio le posizioni degli Stati membri possono essere persino espresse da una figura tecnica, in assenza del Ministro o del sottosegretario competente (che comunque è sempre accompagnato dai funzionari di riferimento).<sup>103</sup>

Infine, in questa chiave va altresì inquadrata, mi pare, la discussione sulla collocazione più opportuna della Ragioneria generale dello Stato. In più occasioni, incluso il dibattito svoltosi in questo convegno, i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio e i Segretari generali di Palazzo Chigi hanno espresso critiche e malumori nei confronti della collocazione attuale della Ragioneria generale dello Stato quale Dipartimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze, prospettando e auspicando una sua diversa collocazione, alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio. Alla luce di quel che si è osservato, mi

---

<sup>102</sup> Cfr., tra gli altri, L. RONCHETTI, *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, in *Diritto pubblico*, 2003, n. 1, p. 1 s., e, per gli sviluppi più recenti, D. JANČIĆ, *The Juncker Commission's Better Regulation Agenda and Its Impact on National Parliaments*, in C. Fasone, D. Fromage, Z. Lefkofridi (eds.), *Parliaments, Public Opinion and Parliamentary Elections in Europe*, EUI Max Weber Working Paper, 2015, n. 18, p. 45 s. (<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/37462>); e M. DAWSON, *Better Regulation and the Future of EU Regulatory Law and Politics*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1209 s.

<sup>103</sup> Cfr. N. NUGENT, *The Government and Politics of the European Union*, VIII ed., Palgrave, London, 2017, spec. p. 166 s.

pare che il problema non possa risolversi solo ed esclusivamente attraverso una diversa collocazione della Ragioneria generale dello Stato. Le critiche e i malumori mi sembrano piuttosto il segno di un nodo di ordine più generale, relativo appunto alle modalità con cui assicurare un inserimento più adeguato del vincolo tecnico – a partire dal vincolo economico-finanziario, che è da sempre quello più significativo e stringente, anche se non il solo – nei processi decisionali propri del Governo italiano. Altrimenti, il rischio di corto-circuiti con l’Unione europea, e con i tanti “vincoli esterni” che oggi circondano qualsivoglia “decisore politico”, rischia di diventare davvero troppo elevato.

*1. 2018: due compleanni asimmetrici*

Nel 2018 ricorrono compleanni importanti. Il primo è quello della Costituzione della Repubblica: il 19 gennaio, l'Associazione italiana dei costituzionalisti ha organizzato il convegno “*Gli organi costituzionali a settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione*”, ospitato dalla Corte Costituzionale nel Palazzo della Consulta, e ha aperto la riflessione, lucida e sistematica, sulla originalità della vita del sistema di governo repubblicano. Oggi, qui in Luiss, è la volta di una seconda ricorrenza: “*La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*”. Testimonianze e relazioni sono svolte anche da protagonisti eccellenti di quella stagione, come ulteriore patrimonio di competenza e passione istituzionale, di cui essere orgogliosi.

Ringrazio dell'invito e mi scuso per la decisione – sa e forse eccentrica rispetto alla tradizione convegnoistica – di derogare, a conclusione di una sessione così intensa, al dovere della scientificità delle relazioni introducendo una ulteriore testimonianza personale e professionale, misurata alla mia esperienza, che voglio condividere. Del resto, la relazione di Nicola Lupo, così esaustiva, mi aiuta in questa divagazione. La mia narrazione sarà breve e “leggera”, secondo la lezione di Calvino, condizione che mi regala questa fase di vita soprattutto in un luogo, questa università, che considero una casa, fra le preferite: finalmente posso relegare sullo sfondo quell'altra affermazione di Simone de Beauvoir, letta in gioventù, «una donna libera è il contrario di una donna leggera».

*2. 70 anni della Costituzione: la forza delle donne*

Voglio cominciare richiamando all'attenzione del pubblico dell'Aula magna il segno “costituente e costitutivo”, inarrestabile, della rivoluzione democratica repubblicana di questi settant'anni e di questi trent'anni. Il convegno si è aperto con l'indirizzo di saluto della Prof.ssa Paola Severino rettore della Luiss, ordinaria di diritto penale, già Ministra della giustizia nel governo Monti; a seguire, la testimonianza della Sottosegretaria di stato alla Presidenza del Consiglio, on. Maria Elena Boschi – grazie alla sua iniziativa e alla instancabile segreteria scientifica di Andrea Razza è stato organizzato questo convegno – componente di due governi, Renzi e Gentiloni, con il numero più alto, nella storia della Repubblica, di Ministeri guidati da donne; a completare la prima sessione io, la più anziana a narrare della sua esperienza.

Tre generazioni al femminile su un palco di venti relatori! Casualità, causalità, astuzia, aggiungo amichevole, della storia?

Il ricordo esemplificativo della mia biografia racconta, ancora più lo raccontano quelle di Paola Severino e di Maria Elena Boschi, la diversità di questi due *distinti* anniversari.

Sono nata in terra di Puglia 26 giorni prima del 25 aprile del 1945, in tempo per festeggiare la Liberazione e per respirare l'aria gioiosa delle donne che

andavano a votare per la prima volta nella storia dell'Unità d'Italia: una eredità patrimoniale e culturale che da allora ha rivoluzionato la cittadinanza, aprendo a un patto nuovo quella comunità di persone che, un anno dopo, sarebbe diventata Repubblicana. Una comunità nella quale, grazie ai principi fondamentali e alle norme della prima parte della Costituzione, alle sentenze della Corte Costituzionale, all'attuazione del legislatore a partire dagli anni Settanta dello scorso secolo, le donne sono state protagoniste di una trasformazione sociale senza precedenti nella storia.

Professionalmente, mi sento due volte coinvolta in una testimonianza che incrocia, fra università e istituzioni, il percorso che ho avuto il privilegio di vivere; certo, rispetto alle eccellenze qui presenti, nelle retrovie ma sempre cercando di seguire, secondo l'art. 54 della Costituzione, «il dovere di adempiere» con «disciplina e onore» le funzioni pubbliche a me «affidate» come funzionario parlamentare nella Camera dei deputati dal 1979 – quando la elezione di Nilde Iotti a Presidente dell'Assemblea diventa l'emblema che «investe milioni di donne che attraverso lotte faticose, pazienti e tenaci si sono aperte la strada verso la emancipazione»;<sup>104</sup> come Consigliere del Presidente del Consiglio Ciampi nel 1993, come Vice-Segretario generale del Presidente della Repubblica Ciampi nel 1999, come Direttore del Dipartimento delle politiche comunitarie nel 2006 e, ora, ancora come docente di Diritto pubblico comparato in questa università che, nonostante il pensionamento *per l'età raggiunta*, continua ad affidarmi l'insegnamento. E torno a questa parola “superiore” - «affidare» - che la Costituzione usa nell'art. 54, secondo comma (*«I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore»*), per consegnarla soprattutto agli studenti e al loro futuro che auguro denso di fiducia, disciplina e onore.

### 3. 30 anni della legge 400: la debolezza della lunga attesa per l'attuazione

La forza di rottura e di discontinuità nei costumi sociali durante questi settanta anni, si confronta con l'amarezza della lunga inattuazione di alcune parti fondamentali *della Costituzione*. Fra queste, la legge per “l'ordinamento della Presidenza del Consiglio” e la determinazione del numero, delle attribuzioni e dell'organizzazione dei Ministeri, prevista dall'art.95 Cost., arrivata “soltanto” quaranta anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Una latitanza che ha contribuito a indebolire il ruolo del Governo, soprattutto nel tempo delle coalizioni; le parole della Costituzione sono state annegate, anche dalla interpretazione della dottrina prevalente, nella generica ricostruzione del Presidente del Consiglio, *primus inter pares*, presumendo una volontà costituente sospettosa di un governo “forte” e quindi, in contrapposizione, favorevole ad un governo “debole”. Un gioco di rivalità fra le istituzioni centrali del sistema di governo a somma sempre più negativa, quando invece, la prospettiva costituzionale è quella di una razionalizzazione “sostenibile”, in un sistema di poteri e garanzie articolato. Certo esistono i limiti derivanti dal contesto storico del tempo e tuttavia, come Andrea Manzella ha sottolineato, la Costituzione

---

<sup>104</sup> Dal discorso dell'on. Iotti, dopo l'elezione a Presidente della Camera dei deputati, VIII Legislatura, 20 giugno 1979.

repubblicana affida al Presidente del consiglio la funzione di direzione della politica generale, di mantenimento dell'indirizzo politico e amministrativo, e, "con una parola assolutamente nuova", quella di "promozione" appunto e di coordinamento delle azioni dei Ministri. Nel tempo, lo spazio giuridico, in cui queste funzioni si esercitano, è diventato sempre più plurale: nazionale e regionale, europeo, globale con interconnessioni e interdipendenze di intensità diversa (*per non parlare dei mutamenti che hanno interessato e interessano gli attori sociali ed economici cui l'azione di Governo si rivolge*). Queste trasformazioni avrebbero dovuto moltiplicare le attenzioni del legislatore alla cura e alla manutenzione costituzionale per alimentare e rafforzare le procedure di razionalizzazione, integrando i raccordi in una esperienza giuridica di progressiva complessificazione.

E, infatti, il ruolo di *primus* sopravanza con sempre maggiore evidenza i *pares*: Nicola Lupo ha ricostruito il "rafforzamento del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'economia"...già, ma la disparità di trattamento che il legislatore ha riservato alle due figure istituzionali è stata drammatica ...quasi da lesione costituzionale (e infatti le patologie non curate arriveranno davanti alla Corte!). Dal punto di vista della titolarità soggettiva, il Ministro dell'economia, è diventato responsabile, a seguito della semplificazione delle strutture ministeriali, dei tre dicasteri del Tesoro, delle Finanze e del Bilancio, e quindi risulta potenziato e avvantaggiato nell'esercizio delle sue competenze. Dal punto di vista dei contenuti e delle procedure del governo della finanza pubblica, e non solo nel senso contabilistico, gli interventi di razionalizzazione, si sono succeduti in ogni decennio, in un cantiere di lavori che ha sperimentato la cooperazione continua fra le Camere, il Governo e le risorse delle relative burocrazie, con l'intensa partecipazione di economisti e giuristi. La originaria legge di bilancio dell'art. 81 della Costituzione è stata trasformata in manovra di bilancio, cui dedicare apposita sessione, con disciplina speciale nei regolamenti parlamentari, e con procedure costantemente sotto osservazione che hanno portato a riforme progressive: a partire dalla legge n. 468 del 1978, riformata dalla legge n. 362 del 1988 – a proposito di ricorrenze ulteriori nel 2018 – e ancora ammodernata nel 1999, nel 2009, nel 2011, nel 2016.<sup>105</sup> Non solo: in questo cantiere l'intreccio con le regole europee è stato decisivo per i contenuti, gli obiettivi condivisi nell'Unione monetaria, e per le procedure, il semestre europeo, fino ad arrivare, nel 2012, alla riforma degli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione.<sup>106</sup> Si potrebbe ironizzare sullo stato dei conti pubblici, nonostante queste cure, ma sono nell'Aula magna della Luiss: parte dei presenti ha vissuto queste esperienze e ricorda la fatica e l'impegno dedicato a governare una finanza fuori controllo e a fornire gli strumenti e la possibilità di questo controllo, evitando di decennio in decennio catastrofi più drammatiche; un'altra parte, quella più giovane, ha l'occasione di ascoltare e imparare perché analoga fatica e forse maggiore impegno toccherà anche a loro.

Invece, una sorte diversa è stata riservata al Presidente del Consiglio: la legge n. 400 arriva quarant'anni dopo la sua previsione, e per trent'anni è trascurata. Siamo qui a fare il tagliando, secondo la efficace espressione di Paola

---

<sup>105</sup> Più precisamente con la legge 25 giugno 1999 n. 208; con la legge 31 dicembre 2009 n. 196; con la legge 7 aprile 2011 n. 39; con la legge 4 agosto 2016 n.163.

<sup>106</sup> Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

Severino, perché la manutenzione e la cura sono state ignorate e sostituite dalla ambizione di riforme costituzionali mancate che ha rischiato di sfibrare la Costituzione: a specchio, una storia di altri quarant'anni, da ultimo rinverdata, e ancora una volta senza risultati, nella campagna sul referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

#### *4. In Europa: la “terza fase” della razionalizzazione, nella svolta del secolo*

Una storia in controtendenza rispetto agli esempi della Francia, del Regno Unito, della Germania che, alla svolta del secolo, hanno aperto, una terza fase di razionalizzazione e di potenziamento delle garanzie, rispetto a quelle degli anni Trenta e del costituzionalismo di seconda ondata nel Novecento.

In Francia, la riforma costituzionale del 2000, con *l'allineamento* a cinque anni della durata del mandato presidenziale e di quello parlamentare, e la *grande réforme* del 2008, che rafforza il ruolo del Parlamento e introduce il *controllo* successivo e incidentale del Consiglio Costituzionale, aggiungendolo al tradizionale controllo preventivo.

Nel Regno Unito, il *Constitutional Reform Act* del 2005, che istituisce la Supreme Court of the UK, come modo identitario di avvicinamento ad una dimensione di giustizia costituzionale, diffusa e indipendente, e il *Fixed-Term Parliamentary Act*, approvato nel 2011, per ridare tono alla sovranità del Parlamento, limitando il potere di scioglimento del Premier.

In Germania, una operosità continua, a tutto campo, di manutenzione-revisione costituzionale, in un dialogo-controllo costante con il Tribunale federale costituzionale: dai rapporti fra Stato federale e Lander alle funzioni rivisitate del Bundesrat, dalla disciplina dei partiti politici alle novità informali, che potenziano le regole formali nei rapporti fra Bundestag, e al suo interno fra maggioranza e opposizioni, *fra* Governo e Presidente della repubblica. Il sistema è attrezzato per affrontare le trasformazioni della vita dei partiti, del Cancellierato maggioritario e di quello della democrazia consensuale degli accordi di *coalizione*: i meccanismi rivisitati e potenziati di razionalizzazione e di stabilizzazione della democrazia protetta sono funzionali alla cultura dell'integrazione e dell'inclusione.

Dovunque, consapevolezza degli effetti profondi sulle costituzioni «interne» rispetto allo spazio giuridico europeo: scarsa retorica e vigile attenzione agli snodi con la UE, con partecipazione e presenza attiva nelle istituzioni europee e nei processi di formazione delle decisioni europee.

#### *5. In Italia, 1988-2018: trent'anni fra modernizzazione e transizione senza fine. Achille e la tartaruga*

Torno in Italia e alle esperienze personali. Alla fine degli anni Settanta si apre il cantiere per le riforme costituzionali: ero entrata con il concorso del '79 – stessa espressione delle reclute e dei reduci – nell'amministrazione della Camera dei Deputati, e mi è rimasta impressa la sostituzione delle vetrate interne dell'ingresso di palazzo Montecitorio, con i vetri che *rimanevano trasparenti*, ma blindati. Era il simbolo della democrazia che, da dieci anni, affrontava l'assedio del terrorismo di vario colore, e Weimar era evocata, non solo come metafora. Il



Parlamento si difendeva fisicamente ma anche con l'alleanza solidale delle forze politiche e sociali.

Una guerra dolorosamente vinta, con il trauma dell'assassinio dell'on. Moro mai rimarginabile. Si apriva la fase della cosiddetta modernizzazione delle istituzioni: primo segno ufficiale rappresentato, nel 1979, dal Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato di Massimo Severo Giannini, Ministro per la funzione pubblica che, già capo di gabinetto del Ministro della Costituente Nenni fra il 1946 il 1948, riprendeva il filo del riformismo repubblicano. Il tentativo del rilancio, a trazione laico-socialista, del centro sinistra, durante gli anni ottanta *avrebbe* visto l'effervescenza dei cantieri delle varie commissioni di lavoro, ricordate da Giuliano Amato, "costruttore" istituzionale e politico durante quel decennio, come fase preparatoria di una stagione molto fruttuosa, con l'approvazione di importanti leggi di sistema, come ricordato nelle relazioni precedenti; in questo decennio, compagno di cordata, Andrea Manzella, segretario generale della PCM, prima, nel governo Spadolini del 1982, e poi, nel Governo De Mita del 1987.

Era entusiasmante – dopo dieci anni di tempo pieno nell'università di Bari, non ero giovane ma grazie per il suo ricordo, Presidente Amato – trovarmi nella Commissione Affari costituzionali, che Silvano Labriola presiedeva con una professionalità impressionante per l'attenzione ai contenuti, per i ritmi di lavoro e la disciplina: non "reggevo" la segreteria della Commissione, ma ero responsabile del Servizio studi della Camera per la documentazione dei lavori.

I lavori paralleli per le riforme costituzionali, che si discutevano nella stessa Commissione e poi in Commissioni *ad hoc* segnavano, invece, solo tappe in successione di quella storia infinita che ha contribuito, al di là delle originarie intenzioni, ad aprire la possibilità di un altro fronte di destabilizzazione delle istituzioni repubblicane. Con una paradossale contraddizione accentuata dall'uso del termine "modernizzazione": in realtà, in particolare la legge n. 400 arrivava ad attuare con un ritardo quarantennale la Costituzione, non a modernizzare; interveniva non solo per disciplinare ma anche per sanare patologie ormai insanabili prodotte anche dalla latitanza di regole. Il governo per Ministeri e l'uso/abuso dei decreti-legge e delle loro abnormi reiterazioni sono gli esempi più eclatanti, come la mancanza di un'adeguata struttura di sostegno: per la soluzione dei problemi aperti sarà necessario lo shock referendario del 1993 e la legge elettorale prevalentemente *maggioritaria dello stesso anno* e, per il divieto di reiterazione dei decreti-legge, la sentenza della Corte Costituzionale n. 360 del 1996.

Il parallelo dibattito senza risultati sulle riforme costituzionali ha accentuato la contraddizione: da un lato, si arriva alla attuazione tardiva e senza alcuna manutenzione successiva della Costituzione, dall'altro, si discute della sua riforma, quasi a riproporre l'immagine di Achille, che non raggiungendo mai la tartaruga, condanna se stesso e il sistema alla lentezza della tartaruga!

#### *6. 1993-1994: il Governo del "cittadino" Ciampi*

La legge 400 vive, peraltro, una prima infanzia disagiata, né le toccherà sorte migliore crescendo, come ho prima accennato: fra il 1988 e il 1994 si succedono due brevi e tormentate legislature, durante le quali il Presidente della

Repubblica scopre l'insolito ruolo di picconatore del sistema politico e istituzionale travolto dalla stagione di Tangentopoli, dal debito insostenibile, dalla protesta referendaria. È la fase conclusiva della storia delle istituzioni repubblicane legittimate dal sistema elettorale proporzionale; il cd. "secondo tempo della Repubblica" impone di affrontare le incognite delle emergenze incombenti.

In questo contesto nasce il Governo diretto da Carlo Azeglio Ciampi, con modalità inedite nella storia repubblicana: il Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, conferendo l'incarico, ne definisce anche, con lettera, gli "obiettivi"; anche il Governo entra in carica con una velocità inedita<sup>107</sup>. Nella seduta del 6 maggio del 1993 della Camera dei Deputati, il Presidente apre così il suo discorso sulle dichiarazioni programmatiche: «È la prima volta nell'esperienza della Costituzione repubblicana che un semplice cittadino, senza mandato elettorale, parla davanti a voi nelle funzioni di Presidente del Consiglio dei ministri. Ed io sento, innanzitutto, di dover testimoniare, in quest'aula, il rispetto profondo, l'amore civico mai venuto meno, l'orgoglio degli italiani per le istituzioni rappresentative». E al Parlamento Ciampi chiede la fiducia; andando oltre quanto previsto costituzionalmente, chiede «una fiducia morale...che riconosca l'utilità, e forse la necessità, l'onestà, l'umiltà dello sforzo che questo Governo si propone di cogliere».<sup>108</sup> Sono note le difficili priorità, istituzionali ed economiche, del Governo per la transizione del 1993 e i risultati raggiunti nell'anno di attività.

Sul piano istituzionale, la priorità assoluta riguarda l'approvazione delle nuove leggi elettorali, dopo il referendum del 18 aprile 1993, e la risposta al dramma di perdita della fiducia provocato da Tangentopoli. Le risposte arrivano, proprio dal Parlamento che reagisce positivamente al richiamo, contenuto nelle dichiarazioni programmatiche, di assumere la responsabilità della decisione, nei tempi richiesti. La leale cooperazione fra Parlamento e Governo è veloce e virtuosa: le leggi n. 276 e n. 277 sono pubblicate sulla G.U. del 4 agosto 1993; il 29 maggio, secondo l'impegno assunto nelle stesse dichiarazioni, è costituito il Comitato di studio presieduto dal prof. Zuliani, l'allora presidente dell'Istat, per l'avvio del lavoro preparatorio di definizione della nuova geografia elettorale del territorio nazionale, da comporre nelle due mappe sovrapposte dei collegi e delle circoscrizioni elettorali; è riformata la disciplina della propaganda elettorale con la legge 10 dicembre 1993, n.104; è riordinato in modo organico l'intero testo unico sulla legge elettorale. Prime risposte alla questione morale vengono dalla eliminazione dei privilegi derivanti dall'immunità parlamentare, con la riforma costituzionale dell'art. 68<sup>109</sup> e la prevenzione e repressione della corruzione

---

<sup>107</sup> Il Presidente della Repubblica Scalfaro affida al Governatore della Banca d'Italia, C.A. Ciampi l'incarico di formare il governo il 26 aprile 1993; il Governo è costituito il 28 e giura nelle mani del Presidente della Repubblica il 29 aprile; la mozione di fiducia è approvata nella Camera dei Deputati il 7 maggio (con 309 voti a favore, 60 contrari e 185 astenuti del PDS) e nel Senato della Repubblica il 12 maggio (con 162 voti a favore 36 contro e 50 astenuti).

<sup>108</sup> Dalle dichiarazioni programmatiche, lette alla Camera dei Deputati e consegnate al Senato della Repubblica, il 6 maggio 1993. Sette anni dopo, il 18 maggio del 1999, quell'omaggio sarebbe stato rivolto «al Parlamento nella sua più alta composizione che esprime la rappresentanza nazionale ed i suoi valori storici e, assieme ad essa, le autonomie politiche e le identità culturali delle regioni italiane» dal Presidente della Repubblica Ciampi, eletto con «una significativa convergenza costituzionale».

<sup>109</sup> Legge costituzionale 29 ottobre 1993, n.3

attraverso procedimenti amministrativi più semplici e corretti, regole etiche più analitiche e cogenti, controlli *efficaci*.<sup>110</sup>

La regia del Governo è, invece, più diretta nella politica economica in continuità con gli impegni del Governo Amato per la ridefinizione del ruolo dello Stato nell'economia, puntando sul triangolo imprenditori-sindacati-governo; la ricerca di nuovi punti di equilibrio fra economia, politica e diritto rappresenta il terreno sul quale riscrivere la costituzione economica e monetaria delle Istituzioni nazionali ed europee, nel percorso di integrazione che sta segnando traguardi decisivi nel suo divenire. Il superamento della profonda crisi economica interna si lega all'obiettivo del rientro della lira nello Sme, ponte di passaggio verso l'Unione monetaria per il completamento del mercato interno, condiviso dagli Stati membri nel 1992 con il Trattato di Maastricht. Non si ricorda mai abbastanza che il Trattato introduce anche la cittadinanza europea, un passo decisivo per la evoluzione della Comunità economica in unione politica. Si mettono in campo azioni concrete contro la recessione, l'inflazione, la disoccupazione, la crisi finanziaria: la firma, il 23 luglio del 1993, del *Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo*; la politica monetaria e del cambio affidata alla Banca d'Italia; il risanamento del bilancio con economie di spesa e la razionalizzazione del fisco; le privatizzazioni e la politica industriale che trasformano la proprietà pubblica in partecipazioni del pubblico; la riforma della pubblica amministrazione legata al controllo della spesa e dei risultati, in coerenza con la riforma della contabilità del 1988. Nei due anni di legislatura le condizioni dell'Italia migliorano.<sup>111</sup> Dopo le elezioni del 27 e 28 marzo 1994, la vita di quel governo si conclude, il 10 maggio successivo, con la nascita del primo Governo Berlusconi.

### 7. Una nota personale: Permette Ciampi?

Torno ai ricordi personali sulla Presidenza Ciampi: ho fatto parte della squadra, e voglio condividere con voi una nota personale che descrive lo stile del Presidente, per concludere con brevi considerazioni sul tema ben più rilevante del "Metodo per governare".<sup>112</sup>

La nota personale: nei primi giorni di maggio del 1993, il neo (in realtà "ricominciava da tre") Segretario generale di Palazzo Chigi, Andrea Manzella, – Antonio Maccanico era stato nominato Sottosegretario alla Presidenza – mi invita a Palazzo Chigi per chiedermi di collaborare nel Governo Ciampi che aveva giurato nelle mani del Capo dello stato, il 29 aprile. Lo studio era ampio con porte di legno molto alte; ero intimidita, ma determinata a confermare, ancora una volta e anche in una condizione di particolare emergenza istituzionale, la mia indisponibilità ad esperienze di servizio presso il governo: lo avevo fatto già

---

<sup>110</sup> Per i riferimenti normativi puntuali si rinvia a *Governo Ciampi, Rapporto conclusivo (2)*, in *Vita italiana, Documenti e informazioni*, n. 4, 1994,

<sup>111</sup> Le condizioni del Paese all'inizio della vita del Governo e i risultati ottenuti sono tracciati nel discorso del Presidente del Consiglio Ciampi al Convegno della Confindustria, *Uomo, impresa, politica*, Verona 15 aprile 1994. Il discorso è riprodotto come Introduzione a *Governo Ciampi, Rapporto conclusivo (1)*, in *Vita italiana*, cit.

<sup>112</sup> C.A. CIAMPI, *Un metodo per governare*, Il Mulino, Bologna, 1996.

rispetto a due precedenti inviti negli anni 80, per rispetto di un codice deontologico *d'entant*. Un *toc toc* risuonò sulla porta ad avvertire dell'ingresso di un signore, piccolino, in maniche di camicia, con un gilet grigio, (mi ricordava tanto quello di mio padre). Andrea Manzella era al telefono; facendo segno di non interrompere la conversazione quel signore pose sul tavolo alcuni fogli e venne verso di me, scattata in piedi, porgendomi la mano: «Permette? Ciampi». Ed io: «Presidente, Lei è conosciuto». Ogni mia resistenza cadde e cominció quella privilegiata esperienza di lavoro, quella frequentazione del “metodo per governare”, che, nel 1999 avrei ripreso a seguire, questa volta nella squadra del Presidente della Repubblica.

## 8. Il metodo di governo

### 8.1 I codici di comportamento

Dallo stile al metodo per attuare «l'impegno maggiore che come anziano servitore della *Res publica* assumo in piena coscienza di fronte a voi, che avete l'altissimo onore di una elezione popolare...di far sì che ogni mio atto sia informato alle regole, scritte o non scritte, del buon Governo».<sup>113</sup> Rileggere le riflessioni del Presidente Ciampi raccolte nel 1996, nella loro essenziale semplicità, potrebbe essere opportuno in tempi così complessi e accelerati, che sembrano condannati ad un eterno presente. Perché sono forti e dure le parole di Hanna Arendt sul pericolo «che i nuovi venuti, la generazione più giovane, non sapendo nulla del mondo in cui arrivano lo mettano a soqquadro, lo lascino andare in rovina e er pura e semplice incoscienza lo distruggano».

In sintesi, e sperando di non banalizzare, vorrei ricordare alcuni esempi “minori” di questo metodo riaffermato con una pedagogia insistente e tenace, assertiva dell'etica delle istituzioni e del principio della responsabilità individuale, educata, a sua volta, alla scuola di Guido Calogero.

Mai improvvisazione ma costante richiamo alle regole formali, ancor prima al codice di comportamento, e alle buone pratiche di lavoro. Emblematica “La lettera ai Ministri del 26 maggio 1993 sulla necessità di una condotta solidale della compagine governativa”, con particolare riferimento alle dichiarazioni pubbliche: si chiede “uno stile rigoroso” che “corrisponda” all'obbligo costituzionale dell'art. 95 della Costituzione, ancor più per il delicato e difficile contesto in cui il Governo opera.

Una lettera che, per casuale coincidenza, ha la stessa data di pubblicazione del Decreto del Presidente della Repubblica di revoca dell'on. Antonio Pappalardo dalla nomina a sottosegretario di stato alle Finanze, a far data dal 22 maggio, perché condannato, l'11 maggio dal Tribunale militare di Roma, a otto mesi di reclusione nella causa di diffamazione ai danni del generale Viesti. Si tratta della prima volta dell'esercizio del potere di revoca, *non previsto* dalla legge 400 che all'art. 10 disciplina solo la procedura di nomina, e che, superando ogni *perplexità*, viene esercitato in quanto potere speculare a quello di nomina secondo la stessa procedura: D.P.R., su proposta del Presidente del Consiglio, di

---

<sup>113</sup> Le parole virgolettate riprendono la parte finale delle dichiarazioni programmatiche, lette alla Camera dei Deputati e consegnate al Senato della Repubblica, il 6 maggio 1993.

concerto con il Ministro interessato, sentito il Consiglio dei Ministri. Una interpretazione che sarà costantemente applicata nei successivi, sporadici, casi di revoca di sottosegretari.

## *8.2 Il Regolamento interno del Consiglio*

Dai codici di comportamento alle regole ufficiali: viene approvato in Consiglio dei Ministri il D.P.C.M. 10 novembre 1993, “Regolamento interno del Consiglio dei Ministri”, previsto dall’art. 4, co.3, della legge n. 400, *e non attuato* per cinque anni.<sup>114</sup> Un testo, preparato dal Segretariato e rivisto, prima dell’approvazione, dai costituzionalisti Ministri senza portafoglio: il prof. Barile, Ministro per i rapporti con il Parlamento; il prof. Elia, Ministro per le riforme elettorali ed istituzionali; il prof. Cassese, Ministro per la funzione pubblica, il prof. Paladin, Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e gli affari regionali; il già Segretario generale della Camera e della Presidenza della repubblica, Antonio Maccanico, sottosegretario alla PCM. Vengono definite procedure che, riprendendo contenuti di direttive dei precedenti Presidenti, e integrandole con interessanti novità, hanno fissato la disciplina delle riunioni, degli atti e del seguito delle iniziative del Consiglio dei Ministri. La preparazione e la definizione dell’ordine del giorno del Consiglio, i modi di decisione e i seguiti in Parlamento, sono regolati con procedure agili, chiare e innovative. Il segno generale dato dal Regolamento, di attuazione della “legge organica di sistema” n. 400, secondo la ricostruzione di Manzella, ha sottolineato, strutturandola e rafforzandola, la responsabilità del Presidente del Consiglio nelle funzioni, costituzionalmente stabilite, di direzione della politica generale, di mantenimento dell’indirizzo politico e amministrativo, di promozione e di coordinamento dell’attività dei Ministri all’ interno e all’esterno del Consiglio.

Da sottolineare la novità della riunione preparatoria da tenersi, almeno due giorni prima del Consiglio, il cosiddetto “pre-Consiglio”, coordinata dal Sottosegretario o dal Segretario generale o dal Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, con la partecipazione del capo del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, dei capi di gabinetto o degli uffici legislativi dei vari Ministeri, del Ragioniere dello Stato (art.4 Reg.). È istituito, a Palazzo Chigi, un ulteriore tavolo di incontro e di dialogo ufficiale, rispetto alla già nota “sala verde”, luogo di confronto con le parti sociali, con l’obiettivo di discutere sui contenuti dei provvedimenti, anticipando la collegialità del Consiglio dei Ministri, contro la prassi dei provvedimenti all’ordine del giorno del Consiglio, che entravano come mere copertine con il solo titolo dell’atto. Quanto al successo, ricordo che il Sottosegretario Maccanico non mancava ad una di queste riunioni, un costume seguito dal Sottosegretario Gianni Letta, come da lui ricordato. La metafora del Presidente Amato sul sottosegretario della Presidenza “pronto soccorso del governo” veniva integrata dalle virtù della medicina preventiva e di analisi: ovviamente le varianti dovute alle stagioni, alle condizioni politiche e alle personalità rimangono determinanti rispetto alle procedure e alle buone pratiche.

---

<sup>114</sup> Anche per la disciplina attuativa del sistema delle Conferenze Stato-autonomie territoriali bisognerà attendere la legge n. 59 del 1997 e il decreto legislativo n. 281 del 1997.

L'operosità concludente del pre-Consiglio può essere considerato uno degli indicatori della diversità di queste stagioni.

La legge n. 400 *ha previsto* anche l'istituzione del Consiglio di Gabinetto e del Comitato di esperti per il programma: il primo mai sperimentato, il secondo, abrogato dopo un decennio.<sup>115</sup> Il Regolamento ha aperto un'ulteriore possibilità: ha individuato un nucleo stabile di Ministri, una sorta di squadra politico-tecnica che "assiste" il Presidente per il "buon governo", inteso come coerenza dell'indirizzo politico e amministrativo. Si tratta di una squadra essenziale per la valutazione di impatto e per il cammino parlamentare dei provvedimenti dei Ministri proponenti e competenti: il Ministro del bilancio e del Tesoro (oggi, dell'Economia) per la copertura finanziaria; il Ministro per la funzione pubblica per la copertura amministrativa e organizzativa; il Ministro per le politiche europee<sup>116</sup> per la verifica della compatibilità con l'ordinamento comunitario (artt. 3, co. 1 e 7, co. 5-bis, come integrati nel 2007); il Ministro dei rapporti con il Parlamento, per il coordinamento del Governo nelle Aule, referente costante di tutti i Ministri, che contribuisce «al buon andamento dei lavori parlamentari» (art.15 Reg). Questa espressione del Regolamento interno della Presidenza, ripresa dai regolamenti parlamentari che la collegano ai poteri dei Presidenti delle Assemblee, sottolinea il dovere di leale cooperazione del Governo in Parlamento per il comune fine istituzionale.

### 8.3 L'organizzazione del lavoro.

Le radici di Ciampi, laureato in lettere, colorano il quadro con l'oratoria di Catone, preferita a quella di Cicerone; "*Rem tene, verba sequentur*, abbi possesso dell'argomento, impadronisciti del problema, svisceralo fino in fondo: le soluzioni verranno".<sup>117</sup> In questa prospettiva, pre-Consiglio, prove di consigli di gabinetto tematici con esperti (ufficiale per le privatizzazioni, informale per la riforma della Rai) riunioni dei capidipartimento rappresentano sedi ordinarie per l'istruttoria, per la decisione, per il monitoraggio costante di comportamenti ed effetti, in un circuito virtuoso con un confronto continuo e continuativo, intorno al tavolo di riunione, che fece il suo ingresso anni dopo anche nello studio del Presidente della Repubblica. La preparazione dei dossier, delle schede di presentazione per ogni incontro e ogni questione, dalla più strategica e rilevante

---

<sup>115</sup> Il Comitato di esperti per il programma di Governo è stato previsto dall'art. 22 della legge 23 agosto 1988, n.400 e disciplinato dall'art.16 del DPCM 27 dicembre 1988, Istituzione e organizzazione dell'Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri, del Comitato di esperti per il programma di Governo, nonché di uffici e dipartimenti del Segretariato generale della Presidenza. Il Comitato, alla diretta dipendenza del Presidente del Consiglio dei Ministri predispone, la base conoscitiva e progettuale per l'aggiornamento del programma di Governo e assiste il Segretario generale per lo svolgimento delle funzioni di cui all'art. 19 della legge n. 400. L'art. 22 della legge n.400, è stato abrogato dall'art.12 del d.lgs. 30 luglio 1999, n.303.

<sup>116</sup> Fra il 1992 e il 1994, nei governi Amato I e Ciampi il Dipartimento per gli affari regionali e delle politiche europee erano retti da un unico Ministro senza portafoglio, una buona pratica rimasta isolata.

<sup>117</sup> La citazione di Catone si trova in C.A. CIAMPI, *Da Livorno al Quirinale, Storia di un italiano. Conversazione con Arrigo Levi*, Bologna, Il Mulino, p.165.

alla più ordinaria e apparentemente minuta, è metodo ordinario perché ogni decisione e comportamento presidenziale deve avere il segno della competenza e del rispetto e deve avere l'ambizione di testimoniare e insegnare questo metodo. Una pedagogia costante soprattutto a cogliere, come ho accennato, gli intrecci fra riforma della spesa e riforma amministrativa che rimarranno da allora il centro strategico ineludibile e non risolto della nostra storia. Temi sui quali la lezione continua e si rinnova, con la propria personale maturazione, nelle riflessioni dei suoi più preziosi consiglieri (ah i *Ciampi's boys!*...). Ad esempio, mi tornano in mente le "tre condizioni preliminari" per l'attività di governo indicate da Paolo De Ioanna, in un denso saggio del 2014: 1) qualità, completezza e tempestività dei dati; 2) competenza e integrazione degli specialismi (economisti, ingegneri etc.) nelle strutture amministrative che impostano e gestiscono i programmi, anche per la successiva valutazione dei risultati e la riprogrammazione delle risorse; 3) chiarezza dei comandi e degli incentivi dentro e fuori del mercato.<sup>118</sup>

Durante il Governo Ciampi, il monitoraggio sull'attuazione del programma è costante: rendiconti semestrali tematizzati, preparati in collaborazione con il capigabinetto dei Ministeri, molto disponibili a questa inedita attività, che porteranno ai due volumi del Rapporto conclusivo, pubblicato nell'aprile del 1994 in *Vita italiana*, edito dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria. Un ponte fra il Comitato degli esperti per il programma, soppresso nel 1999, e il *Dipartimento per l'attuazione del programma di governo*, istituito dal Governo Berlusconi II nel 2003, diventato con il Governo Monti nel 2012 *Ufficio per il programma di governo*<sup>119</sup>. Ricordo a questo proposito l'esperienza di collaborazione molto intensa che, chiamata da Emma Bonino Ministra delle politiche Europee, nel 2006 durante il Governo Prodi, a capo del relativo Dipartimento, abbiamo sperimentato con il collega Efsio Vespa, capo del Dipartimento per l'attuazione del programma, con riferimento agli indicatori di risultato richiesti dal Piano nazionale delle riforme, allora previsto dalla Strategia di Lisbona rinnovata nel 2005. E quel Piano è stato poi riconfermato nella procedura del calendario comune del ciclo di bilancio, cd. semestre europeo introdotto nel 2011, per l'indicazione delle priorità per la crescita e l'occupazione nei dodici mesi: una procedura che ha aperto un legame continuativo fra Commissione europea e Stati membri per lo sviluppo della crescita e il controllo della spesa.

Sono state molte e concrete le riflessioni e le proposte sullo snellimento e sul rafforzamento della Presidenza: mi limito a sottolineare l'importanza strategica del potenziamento dell'Ufficio per il programma di governo – che ahimè non ho sentito citato fra gli uffici essenziali alle funzioni del Presidente del Consiglio - in una prospettiva di forte interrelazione con il Dipartimento per gli Affari giuridici e in una prospettiva di forte interrelazione con il Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi (DAGL).<sup>120</sup> Da un lato, il DAGL è la cabina di

---

<sup>118</sup> P.DE IOANNA, *Riformare la spesa per rinnovare la pubblica amministrazione: l'occasione della spending review*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2, 2014, p. 363.

<sup>119</sup> Dal Governo Monti in poi, la competenza sulle relative deleghe non è stata più attribuita ad un Ministro senza portafoglio *ad hoc*.

<sup>120</sup> Il dpcm 1° ottobre 2012, "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri", pubblicato in G. U. 11 dicembre 2012, n. 288, inserisce l'Ufficio per il programma di governo fra le «strutture generali della Presidenza... di cui il Presidente si avvale per le funzioni di indirizzo e coordinamento relative a specifiche aree politico-istituzionali» (art.2.2,lett.n) e il

regia della progettazione; dall'altro, l'Ufficio per il programma dovrebbe sempre più *garantire* la valutazione delle politiche *sviluppando* la capacità del monitoraggio continuo sull'attuazione: su questo piano il protocollo di intesa fra PCM/Ufficio per il programma e MEF/Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato/Ispettorato Generale del bilancio, rinnovato il 21 giugno 2016, sperimenta prime utili sinergie.<sup>121</sup> Si attiverebbe così una circolarità positiva fra amministrazioni centrali, autonomie territoriali e funzionali all'interno dello spazio europeo nel quale si formano le politiche più rilevanti per la crescita sostenibile. Con metodologie comuni e formazione continua, da sviluppare in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica e la Scuola Nazionale dell'amministrazione, per integrare la cultura amministrativa di legalità con la cultura della gestione e del risultato. Sulle politiche pubbliche, sulla loro formazione e sulla loro valutazione, la LUISS si sta molto impegnando nei master e nelle attività di ricerca: questa frontiera rappresenta il salto di qualità della nostra amministrazione, l'ammodernamento strategico su cui chiamare a fattor comune l'impegno di tutti.

In questa prospettiva è molto interessante la prassi, inaugurata dal Governo Gentiloni e confermata dal Governo Conte, di attribuire al Sottosegretario di Stato alla PCM le deleghe relative all' Ufficio per il programma di governo. Si conferma così l'opportunità di una visione unitaria delle politiche, che renda il Sottosegretario alla Presidenza sempre meno "pronto soccorso" di emergenza e sempre più referente per la prevenzione e l'analisi, non solo attraverso la collegialità "tecnica" nel pre-Consiglio ma anche attraverso il coordinamento della valutazione delle politiche pubbliche. Il Sottosegretario, l'unico che la legge n. 400 considera necessario, in quanto segretario del Consiglio dei ministri (art. 4.2; gli altri sottosegretari "possono" essere nominati, art.10.5) diventa, in questa ricostruzione, il primo braccio operativo nel coordinamento di quella che ho definito la squadra politico-tecnica del Presidente per il Buon governo, integrata dal Ministro competente per il tema in esame. Con questo rafforzato esercizio di mini-collegialità in sede istruttoria e in sede valutativa potrebbe essere affrontato, al di là della collocazione, il tema della Ragioneria generale, di cui ha parlato Antonio Catricalà, e il «nodo di ordine più generale.....dell' inserimento più adeguato del vincolo tecnico – a partire dal vincolo economico-finanziario – nei processi decisionali propri del Governo italiano», per evitare i tanti cortocircuiti con la UE e con i tanti "vincoli esterni", considerati nella relazione di Nicola Lupo.

#### 8.4 Una lezione continua

Mi rendo conto dei richiami alla concretezza rispetto ad una proposta che potrebbe apparire utopistica; ma la mia è la riflessione che deriva anch'essa dal

---

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi fra le «strutture generali della Presidenza .....di supporto al Presidente per l'esercizio delle funzioni di coordinamento e indirizzo politico generale, nonché per il supporto tecnico-gestionale» (art.2.3,lett.a).

<sup>121</sup> Con riferimento al ciclo di programmazione si tratta di affinare la definizione degli indicatori e la relativa metodologia di calcolo per incrementarne la significatività e meglio evidenziare la *performance* delle amministrazioni nei processi di attuazione di interventi legislativi.



privilegio di un'esperienza: non nei governi per feudi, secondo la nota metafora di Enzo Cheli ma nel governo di transizione del 1993. Lì ho avuto lezioni che cerco ora di trasmettere agli studenti: il primo dovere di cittadinanza è quello di contribuire alla costruzione delle istituzioni come casa comune «con la cura del passaggio di consegne a chi succede, senza trasformarla in un accampamento da smobilitare», come ci invitò a fare nella riunione settimanale dei Capi Dipartimento il 1° febbraio 1994 dopo lo scioglimento delle Camere, il Segretario generale Andrea Manzella.

Perché secondo la lezione di Vincenzo Cuoco, a conclusione del saggio sulla rivoluzione napoletana del 1799: «alla felicità dei popoli sono più necessari gli ordini che gli uomini». È una frase che il Presidente della Repubblica Ciampi ha ricordato,<sup>122</sup> commentandola in questo modo: le istituzioni, gli ordini sono importanti, e «gli ordini però li fanno gli uomini...gli uomini che debbono creare gli ordini per operare, per organizzare la speranza. E, dico, per organizzare la fiducia».

Riprendo questa lezione, e il commento, come migliore augurio da affidare alla maturità della legge n. 400 per i futuri decenni.

---

<sup>122</sup> Intervento del Presidente della Repubblica, durante l'incontro istituzionale con le Autorità della Regione Campania, della Provincia e del Comune di Napoli, 10.9.1999

*1. Considerazioni introduttive: la travagliata genesi della legge n. 400/1988*

Gli interventi di chi mi ha preceduto si sono già riferiti puntualmente alla natura della legge n. 400 del 1988 e alla sua rilevanza istituzionale quale legge di attuazione della Costituzione che disciplina ambiti in precedenza rimessi a fonti pre-costituzionali<sup>123</sup> (talvolta di dubbia costituzionalità<sup>124</sup>) o, addirittura, a prassi ovvero, per alcuni profili, a consuetudini costituzionali,<sup>125</sup> con ciò superando una quarantennale situazione di immobilismo.<sup>126</sup>

Infatti, la sua approvazione è intervenuta con grande ritardo<sup>127</sup> (il primo disegno di legge in materia risale al 1952, nel particolare contesto della prima legislatura<sup>128</sup>). Peraltro, la necessità dell'approvazione della legge attuativa

---

<sup>123</sup> Sui rapporti tra gli organi necessari del Governo si riteneva in vigore il r.d. 466/1901, c.d. legge "Zanardelli", «nata vecchia già nel 1901»: A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali VIII, Milano, Giuffrè, 2015, p. 304. Sul punto, si è osservato che fin dalla prima legislatura «nell'impossibilità di riferirsi alla legislazione fascista sul Capo del Governo, nominalmente soppressa già nel maggio del '44, venne perciò rispolverato il vetusto decreto n. 466 del 1901, sulle competenze del Consiglio dei ministri: quasi che un tale atto non fosse stato - a sua volta - abrogato o ridimensionato da gran tempo»: L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 82.

<sup>124</sup> Si pensi al dibattito sulla perdurante vigenza della l. n. 100/1926, qualificata come uno «strumento essenziale della dittatura fascista» da G. VASSALLI, *Passione politica di un uomo di legge*, in A. ROCCO, *Discorsi parlamentari*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 48.

<sup>125</sup> Sul punto, per tutti, S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 193 ss. Sulle conseguenze dell'inattuazione dell'art. 95 Cost., cfr., per tutti, L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, in particolare pp. 708 ss.

<sup>126</sup> Per tutti, P. CIARLO, *La legge sulla presidenza del consiglio e l'evoluzione della forma di governo*, in *Foro it.*, 1989, V, c. 312.

<sup>127</sup> Come efficacemente evidenziato nella relazione al disegno di legge presentato nella IX legislatura; in essa si legge, in particolare: «Rischia ormai di assumere sapore rituale e quasi declamatorio il sottolineare la perdurante inerzia legislativa nell'attuazione dell'ultimo comma dell'articolo 95 della Costituzione»: Camera dei deputati, IX legislatura, disegno di legge n. 1911 (presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, per la funzione pubblica), presentata il 16 luglio 1984, relazione illustrativa, p. 3 (anche in *La riforma della Presidenza del Consiglio. Lavori preparatori della legge 23 agosto 1988, n. 400*, I, Roma, Camera dei deputati, 1989, p. 3). Il disegno di legge, approvato solo dalla Camera prima della conclusione anticipata della legislatura, fu riproposto (A.C. n. 38, peraltro di iniziativa parlamentare) e varato in via definitiva nella X legislatura.

<sup>128</sup> Si tratta del disegno di legge A.C. 2762 (I legislatura), sul quale, in particolare, D. SERRANI, *L'organizzazione per Ministeri: l'amministrazione centrale dello Stato nel periodo repubblicano*, Roma, Officina Edizioni, 1979, p. 135; P. MILAZZO, *L'assetto del Governo*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. II, Roma, Carocci, 2004, pp. 75 ss.; cfr. anche F. MAZZEI, *De Gasperi e lo «Stato forte». Legislazione antitotalitaria e difesa della democrazia negli anni del centrismo (1950-1952)*, Firenze, Le Monnier, 2013, pp. 314 ss.; sul punto è da ricordare che, in occasione del dibattito sulla fiducia al quinto Governo De Gasperi, Gullo e Togliatti evocarono la violazione degli artt. 92 e 95 Cost., a proposito della nomina dei Vicepresidenti del Consiglio e

dell'art. 95, comma 3, Cost. emerse con evidenza a proposito della formazione del primo Governo Segni, allorché il Capo dello Stato contestò riservatamente la nomina di Vicepresidenti del Consiglio e Ministri senza portafoglio, chiedendo, per superare siffatte obiezioni, l'immediata presentazione del disegno di legge attuativo dell'art. 95, comma 3, Cost..<sup>129</sup>

Dopo questi primi tentativi, si è dovuto attendere a lungo affinché il tema venisse ripreso organicamente.<sup>130</sup> La genesi del testo della legge n. 400 del 1988 può infatti farsi risalire al disegno di legge del I Governo Spadolini nell'VIII legislatura (A.S. 3403).

Nella sua approvazione si può notare una feconda interazione tra politica e qualificati apporti tecnici, resa ancora più possibile dal fatto che in quel frangente autorevoli costituzionalisti rivestivano cariche parlamentari o governative.<sup>131</sup> Non è possibile elencare i tanti, qualificati interventi nei due rami del Parlamento sia nella IX legislatura (quando il disegno di legge fu approvato ma solo alla Camera) sia nella X legislatura: mi sia però consentito ricordare un intervento di Roberto Ruffilli presso la 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato, forse l'ultimo intervento parlamentare prima della sua tragica fine (lo avrebbe ricordato proprio l'allora Ministro per i rapporti con il Parlamento, Mattarella, nella seduta del Senato del 21 luglio 1988<sup>132</sup>).

Tale intervento evidenzia la piena consapevolezza della rilevanza ma anche dei limiti della legge che si andava approvando. Tra questi, proprio la natura non costituzionale della fonte, e quindi la necessità di un intervento a livello costituzionale per introdurre ulteriori condizioni di validità degli atti con forza di legge; la rilevanza della confusione dei ruoli di Parlamento e Governo nell'espansione della decretazione d'urgenza (da qui i dubbi sull'efficacia delle previsioni contenute nell'art. 15);<sup>133</sup> ed ancora, come si legge in più punti nella relazione alla proposta di legge n. 38, la necessità che in parallelo all'iter di approvazione della legge, vi fosse «un rapido e conclusivo esame di quelle modifiche del procedimento legislativo parlamentare che rimuovano la causa istituzionale prima dell'abuso della decretazione legislativa del Governo e della

---

dei Ministri senza portafoglio, ma Tosato rispose che dalla Carta fondamentale non erano desumibili indicazioni cogenti sulla figura dei Ministri: P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 63.

<sup>129</sup> Sul punto, P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., p. 120. In effetti il Governo presentò il disegno di legge A.S. 1688 ma esso non ebbe seguito; nella terza legislatura un disegno di legge in materia fu presentata dal secondo Governo Fanfani (A.S. 94).

<sup>130</sup> Peraltro, il tema dell'attuazione dell'art. 95, comma 3, Cost. fu evocato in precedenza a più riprese: ad esso, ad esempio, alluse il Presidente del Consiglio Moro in sede di dichiarazioni programmatiche del primo governo organico di centro sinistra (12 dicembre 1963): A. MORO, *Discorsi parlamentari (1963-1977)*, II, Roma, Camera dei deputati, 1996, p. 773.

<sup>131</sup> Nel dibattito intervennero a più riprese, tra gli altri, Giuliano Amato (Ministro del tesoro); Augusto Barbera, Franco Bassanini, Leopoldo Elia (Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato), Gianni Ferrara, Silvano Labriola (Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera), Antonio Maccanico (Ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali), Sergio Mattarella (Ministro per i rapporti con il Parlamento).

<sup>132</sup> Senato della Repubblica, X legislatura, 21 luglio 1988, 146<sup>a</sup> seduta antimer., res. sten., p. 20 (anche in *La riforma della Presidenza del Consiglio*, cit., p. 370).

<sup>133</sup> Senato della Repubblica, X legislatura, 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione) 25 febbraio 1988, Bollettino Giunte e Commissioni, res. somm., pp. 10-11 (anche in *La riforma della Presidenza del Consiglio*, cit., II, pp. 233 ss.).

contemporanea cattiva supplenza della fonte regolamentare, e cioè la crisi della legge». <sup>134</sup> Come si dirà, proprio questa prefigurata riforma organica dei regolamenti parlamentari non vi è stata, <sup>135</sup> fatta eccezione, in quello stesso periodo, per alcuni interventi limitati che riguardano la limitazione del voto segreto alla Camera e una parziale riforma di alcuni istituti al Senato. Come si dirà (par. 6), alcuni spunti potenzialmente interessanti possono venire dalla recente revisione del regolamento del Senato.

## 2. La legge n. 400 del 1988 nel dibattito sulle riforme istituzionali tra IX e X legislatura

La legge n. 400 del 1988 si inserisce in una stagione politica nella quale il tema delle riforme istituzionali (da intendere in senso ampio e non solo limitate a quelle costituzionali) aveva assunto una rilevanza centrale.

Infatti, il fallimento della Commissione Bozzi nella IX legislatura non impedì nel periodo immediatamente successivo l'approvazione di alcune importantissime leggi, rilevanti, in particolare sul terreno della produzione normativa, quali, oltre alla legge n. 400/1988, la l. n. 86/1989 (legge "La Pergola"), sull'attuazione degli obblighi comunitari, la l. n. 142/1990, sull'ordinamento degli enti locali. <sup>136</sup>

In questo senso, la legge n. 400, approvata a larga maggioranza in entrambi i rami del Parlamento, con il voto a favore non solo dei gruppi del PCI e della Sinistra indipendente, ma anche del gruppo del MSI (ciò che fu positivamente notato dal Presidente della Camera Iotti), <sup>137</sup> giunse al culmine di un dibattito che già da almeno un decennio aveva visto la dottrina impegnata sul versante dell'istituzione Governo. <sup>138</sup> Citando l'interessantissima introduzione di Sergio Ristuccia ad un fortunato volume del 1977, e quindi nella stagione della c.d. "centralità parlamentare", «il problema dell'istituzione Governo è oggi il problema istituzionale più urgente che il paese ha di fronte», vista l'evoluzione della funzione di direzione politica che già allora assai lucidamente era vista come «una funzione diffusa», anche alla luce del sistema nazionale e delle sue

---

<sup>134</sup> Camera dei deputati, X legislatura, proposta di legge n. 38 (Labriola e altri), presentata il 2 luglio 1987, relazione illustrativa, p. 4 (anche in *La riforma della Presidenza del Consiglio*, cit., p. 4).

<sup>135</sup> Nonostante che a una riforma dei regolamenti parlamentari alludesse anche il c.d. "decalogo Spadolini": A. MANZELLA, *L'Istituzione Governo e la "disapplicazione" della legge n. 400*, in *Queste istituzioni*, 1991, nn. 87-88, p. 27; cfr. anche C. CHIMENTI, *Il Governo, il Parlamento*, ivi, pp. 32 ss.

<sup>136</sup> Per tutti, E. CHELI, *La produzione normativa: sviluppo del modello costituzionale e linee di tendenza attuali*, in *Lo stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea*, Roma, Accademia nazionale dei Lincei, 2013, pp. 127 ss.

<sup>137</sup> Non senza qualche polemica con l'on. Mellini: Camera dei deputati, X legislatura, 28 luglio 1988, res. sten., pp. 18449-18450 (anche in *La riforma della Presidenza del Consiglio*, cit., II, pp. 691-692).

<sup>138</sup> Si è parlato a tale proposito di uno spostamento di attenzione dal Parlamento all'Esecutivo, anche se, a suo parere, si starebbe trattato «più di una speranza che di una certezza»: C. PINELLI, *Dalla confusione degli anni Ottanta alla legge n. 400*, in *Queste istituzioni*, 1991, nn. 87-88, p. 43.

interazioni con quello comunitario, che avrebbe reso «improponibile un'idea semplificata e ingenua di governo».<sup>139</sup>

E non a caso, alla rilevanza della disciplina giuridica del potere politico allude la relazione alla proposta di legge n. 38, poi divenuta la legge n. 400, come fatto «decisivo per la qualità democratica di una Repubblica moderna».<sup>140</sup>

L'approvazione della legge n. 400 del 1988 è però da rimarcare perché essa dovette superare resistenze, soprattutto politiche, che avevano contribuito in precedenza all'inattuazione dell'art. 95 Cost..<sup>141</sup> Un elemento che certo favorì l'approvazione di tale legge fu nella VIII e IX legislatura la novità costituita dai Governi a guida non democristiana (Spadolini I e II; Craxi I e II) nei quali la “rivalutazione” dell'attuazione dell'art. 95 Cost. costituì anche un tentativo di compensare sul piano istituzionale la maggiore debolezza politica della *premiership*: non a caso, proprio il Governo Spadolini I, oltre a presentare il disegno di legge che nella X legislatura sarebbe divenuta la legge n. 400,<sup>142</sup> ne anticipò parte dei contenuti in una serie di atti amministrativi,<sup>143</sup> seguendo una prassi peraltro più risalente.<sup>144</sup>

Proprio questo particolare contesto politico-istituzionale contribuisce a spiegare alcuni elementi di ambiguità e alcuni nodi irrisolti che connotano la legge n. 400 del 1988. Infatti, essa oscilla, nei suoi contenuti, tra una mera razionalizzazione del modello di Governo di coalizione che si era realizzato fino a quel momento (si pensi alla disciplina dei Vice Presidenti del Consiglio o del Consiglio di gabinetto) ed una nuova concezione del governare che cerca, invece, di valorizzare insieme sia il principio di collegialità, tanto nella fase di deliberazione della politica generale del Governo quanto in quella del suo mantenimento, in relazione all'«indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere» (art. 2, comma 1, legge n. 400/1988), sia i poteri di indirizzo,

---

<sup>139</sup> S. RISTUCCIA, *Introduzione: la funzione di governo nella crisi del sistema politico*, in Id. (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977, p. 39.

<sup>140</sup> Camera dei deputati, X legislatura, proposta di legge n. 38 (Labriola e altri), cit.

<sup>141</sup> È stato ricordato che l'articolazione correntizia della DC contribuì ad impedire l'approvazione della legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio «voluta dalla Costituzione ma ritenuta veicolo di possibile rafforzamento della corrente democristiana che avrebbe di volta in volta espresso il Presidente del Consiglio»: A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, cit., pp. 303-304.

<sup>142</sup> Il Governo Spadolini I presentò quindi il disegno di legge (A.C. n. 3403, VIII legislatura) che costituì l'antecedente immediato di quello poi proposto nella legislatura successiva (il già richiamato disegno di legge A.C. n. 1911).

<sup>143</sup> Si tratta dell'ordine di servizio del 23 agosto 1981 sull'«Ordinamento del Gabinetto» (poi modificato da un successivo ordine di servizio del 29 aprile 1982) e di una circolare del 23 gennaio 1982 che specificava una serie di prerogative del Presidente del Consiglio rispetto all'attività dei Ministri e del Consiglio dei ministri (sul punto, in particolare, S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di Governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, pp. 13 ss.). Sempre in via di prassi, con il Governo Spadolini I nacque un Gabinetto economico che fu l'antecedente del Consiglio di gabinetto, istituito dal Governo Craxi nell'agosto 1983 e successivamente previsto dall'art. 6 della legge n. 400 del 1988.

<sup>144</sup> Si deve infatti ricordare un documento recante *Modalità di svolgimento dell'azione di governo*, elaborato dal Presidente del Consiglio Moro e reso noto nel maggio 1964, che in qualche modo cercava di valorizzare i principi di collegialità del Consiglio dei ministri e direzione della politica generale del Governo del Presidente del Consiglio: sul punto, in particolare, G. MELIS, *Moro e la prassi di governo*, in N. ANTONETTI (a cura di), *Aldo Moro nella storia della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 162-163.

direzione e coordinamento in capo al Presidente del Consiglio, rafforzati anche dalla coeva l. n. 362/1988, sulle procedure di bilancio.<sup>145</sup>

Era tuttavia impossibile pensare che una legge ordinaria, sia pure così rilevante sul piano istituzionale, potesse da sola invertire quel modello di «direzione plurima dissociata»<sup>146</sup> o di «multipolarità diseguale»<sup>147</sup> che ha caratterizzato il funzionamento dei Governi, con poche eccezioni, anche dopo la svolta politico-istituzionale del 1993.<sup>148</sup> Proprio questo elemento rende ragione anche delle lacune ma anche di alcune “disapplicazioni” cui la legge n. 400 è andata precocemente incontro: sul primo versante, non si possono dimenticare alcune mancate scelte di essa, quali la mancata revisione del numero dei Ministeri e, più in generale, dei componenti del Governo, il mancato riordino dei Comitati interministeriali (sul quale l'art. 7 prevedeva una delega rimasta inattuata<sup>149</sup>), la riduzione delle competenze amministrative della Presidenza del Consiglio: profili, questi, che solo dopo il 1993 sarebbero stati affrontati dal legislatore, peraltro non senza contraddizioni e ambiguità.<sup>150</sup> Sul secondo punto, l'instabilità e la fragilità dei Governi hanno determinato la pratica inattuazione di molte previsioni contenute nella legge n. 400: come fu lucidamente osservato, «contro le dissociazioni interne alla maggioranza divenute quasi regola accettata di funzionamento dell'istituzione governativa, ben poco possono regole istituzionali, giuridiche, come quelle della legge n. 400. Questo spiega perché le regole tecnico-istituzionali tendano ad essere sommerse dallo scontro politico, dimenticate, rese sostanzialmente inservibili».<sup>151</sup> Da questo punto di vista si è parlato addirittura della legge n. 400 come di una legge «che, avendo avuto una gestazione di sette anni è di paternità incerta con la derivante difficoltà a trovarvi un'interna coerenza di principi», soprattutto in quanto «c'è un fattore di inapplicabilità della stessa legge nella parte in cui essa tenta di incidere sulle condizioni politiche dell'istituzione Governo, perché queste sono tali da prevalere sulla lettera della legge».<sup>152</sup>

### *3. La rilevanza e della fondamentale unitarietà dei poteri normativi del Governo anche alla luce di un quadro costituzionale almeno parzialmente lacunoso; la*

---

<sup>145</sup> Sul punto, per tutti, A. MANZELLA, *Osservazioni sulla legge n 400/1988 sulla Presidenza del Consiglio dei ministri*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 1 - Seminari 1989-1990*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 95 ss.

<sup>146</sup> E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo*, cit., p. 49.

<sup>147</sup> L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 95 ss.

<sup>148</sup> Sul punto, per tutti, C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dodici legislature*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 160 ss. Nello stesso senso, si è osservato che «nell'ordinamento del governo i rapporti di forza interni alla coalizione stessa e ai singoli partiti che la compongono restano dominanti e continuano a prevalere sulla disciplina giuridica»: P. CIARLO, *La legge sulla presidenza del consiglio*, cit., c. 313.

<sup>149</sup> Sul punto, da ultimo, G. MOBILIO, *CIPE e Costituzione. Governare attraverso i comitati interministeriali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

<sup>150</sup> Per tutti, M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, pp. 45 ss.

<sup>151</sup> V. ONIDA, *Organizzazione interna e rapporti funzionali esterni dopo la legge n. 400 del 1988*, in *Queste istituzioni*, 1991, nn. 87-88, pp. 24-25.

<sup>152</sup> P.A. CAPOTOSTI, *La forma di governo - la politica di Governo*, in *Queste istituzioni*, 1991, nn. 87-88, p. 46.

*rilevanza dell'autoqualificazione e della disciplina dei procedimenti di formazione delle fonti*

Uno degli aspetti più significativi della legge (capo III) attiene alla disciplina degli essenziali profili dell'attività normativa del Governo, come evidenziato anche dai numerosi contributi dottrinari pubblicati all'indomani della sua entrata in vigore.<sup>153</sup>

Questa parte non si collega immediatamente all'attuazione della riserva di legge di cui all'art. 95, comma 3, Cost. per cui, come è stato affermato, la sua collocazione nella legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio «trova spiegazione in motivi di opportunità pratica, dato il rilievo costituzionale e politico dell'attività di produzione normativa».<sup>154</sup>

Dagli artt. 14 ss. emergono con chiarezza la consapevolezza della rilevanza dei poteri normativi del Governo ma anche della loro fondamentale unitarietà,<sup>155</sup> «salvi i limiti che derivano dalla volontà costituzionale di stabilire rapporti fissi tra una materia e un dato procedimento».<sup>156</sup>

È peraltro da sottolineare che la *ratio* delle disposizioni contenute nella legge n. 400 non è quella di un ampliamento ma di una razionalizzazione dei poteri normativi dell'Esecutivo<sup>157</sup> che non può incidere in profondità sulla fisionomia delle diverse fonti, in particolare di quelle primarie, stante la natura non formalmente costituzionale della fonte in questione.<sup>158</sup> In definitiva, a parte

---

<sup>153</sup> Per tutti, S. BARTOLE, *Una prospettiva di rivalutazione dei poteri normativi del Governo. A proposito della l. n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, I, pp. 1469 ss.; A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella l. n. 400 del 1988*, *ivi*, pp. 1483 ss.; G.U. RESCIGNO, *Il nome proprio degli atti normativi e la l. n. 400 del 1988*, *ivi*, pp. 1493 ss.; L. CARLASSARE, *Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla l. n. 400 del 1988 a confronto col principio di legalità*, *ivi*, 1989, pp. 1476 ss.; ID., *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, pp. 7 ss.; E. CHELI, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, *ivi*, pp. 53 ss.; U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna, Il Mulino, 1992; S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. organi e poteri*, Rimini, Maggioli, 1990, pp. 157 ss.; G. PALEOLOGO, *L'attività normativa del governo nella legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Foro it.*, 1989, V, cc. 352 ss.; A. PIZZORUSSO, *La disciplina dell'attività normativa del Governo*, in *Le Regioni*, 1987, pp. 330 ss.

<sup>154</sup> G.G. PALEOLOGO, *L'attività normativa del governo*, cit., c. 344.

<sup>155</sup> Non a caso, anche nella prima proposta di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio presentata nella I legislatura (richiamata nella nt. 5) era presente un capo relativo all'attività normativa del Governo. È poi da ricordare che su tale tema già alla fine degli anni Cinquanta un noto saggio, alla luce di una pionieristica ricostruzione comparatistica, indagava soluzioni fatte proprie da alcuni ordinamenti stranieri nella prospettiva della loro eventuale introduzione in Italia, senza contraddire il sistema costituzionale vigente e, quindi, il corretto funzionamento del sistema: E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, pp. 463 ss.

<sup>156</sup> N. LUPO, *Gli atti normativi del Governo tra legalità costituzionale e fuga dai controlli*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 538-539, riprendendo spunti in tal senso di G. BERTI, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2001, pp. 106 ss. e A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 352 ss.

<sup>157</sup> Per tutti, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I: il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, agg. 1988, pp. 287-288.

<sup>158</sup> Si è perciò parlato, a proposito della legge n. 400 del 1988, di un «qualche passo verso una razionalizzazione del sistema delle fonti»: A. PIZZORUSSO, *L'evoluzione del sistema*, in *Queste istituzioni*, 1991, nn. 87-88, p. 76.

quanto si dirà più oltre, è per questa ragione che la legge «non mostra l'ambizione di incidere a fondo sul ruolo e sulla posizione che queste fonti occupano nel sistema istituzionale e quindi di condurre un riequilibrio soprattutto nell'ambito delle fonti primarie, fra fonti governative e fonti parlamentari».<sup>159</sup>

Tuttavia, sarebbe semplicistico minimizzare la rilevanza istituzionale delle previsioni contenute nella legge. Esse, infatti, si inseriscono in un quadro costituzionale connotato, quanto alla disciplina degli atti normativi, anche da lacune e ambiguità, mancando una tassativa elencazione e una organica sistemazione delle fonti che non sono nemmeno identificate con un preciso *nomen iuris*.<sup>160</sup>

In questo senso, un fattore di successo della legge è dato dall'esplicitazione di alcuni essenziali profili relativi all'identificazione delle fonti governative e al procedimento di formazione delle stesse. Ciò vale anche, e soprattutto, per gli atti con forza di legge del Governo, a proposito dei quali la legge n. 400 del 1988 impone il criterio dell'autoqualificazione (art. 14, comma 1; art. 15, comma 1),<sup>161</sup> mentre, fino all'entrata in vigore della legge, i primi erano adottati nella generica forma di D.P.R., quindi con forti rischi di dubbi ed equivoci.<sup>162</sup> Viceversa, attraverso l'autoqualificazione si può presumere «la pertinenza dell'atto alla categoria di cui si discute», almeno finché non intervenga la Corte costituzionale.<sup>163</sup>

In questo senso, la legge n. 400 del 1988 completa un percorso di innovazione istituzionale iniziato con l'approvazione della l. n. 839/1984 sulla pubblicazione degli atti normativi.<sup>164</sup>

Peraltro, nel contesto della legge n. 400 l'autoqualificazione si accompagna a ulteriori prescrizioni, la cui osservanza è richiesta dalle circolari sulla redazione degli atti normativi del 2001:<sup>165</sup> in particolare, per quanto riguarda i decreti-legge, l'art. 15 dispone che il preambolo debba indicare «le circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri» (comma 1); previsioni, queste, valorizzate dalla Corte costituzionale nel contesto dello scrutinio sui presupposti costituzionali (sentt. n. 171/2007 e n. 128/2008). Non senza significato è poi l'art. 16, comma 1, che esclude il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sui decreti-legge e sui decreti legislativi: è noto che la vicenda ha originato

---

<sup>159</sup> V. ONIDA, *Organizzazione interna*, cit., p. 20.

<sup>160</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 33-34.

<sup>161</sup> Sul punto, in particolare, G.U. RESCIGNO, *Il nome proprio*, cit.; ID., *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998, pp. 128 ss.

<sup>162</sup> Spunti in questo senso in Istituto per la Documentazione e gli Studi legislativi, *Indagine sull'attività normativa del Governo*, Milano, Giuffrè, 1968.

<sup>163</sup> L. PALADIN, *Le fonti*, cit., p. 38; *contra*, A. PACE, *I ridotti limiti*, cit., p. 1489, secondo il quale l'autoqualificazione non è elemento decisivo, nel senso che un decreto legislativo dovrebbe essere considerato tale anche qualora non sia indicata la denominazione espressa di cui all'art. 14, comma 1, della legge n. 400 del 1988.

<sup>164</sup> E. LUPO, *La nuova disciplina della pubblicazione degli atti normativi statali*, in *Giur. cost.*, 1986, pp. 1167 ss. Come è noto, tale legge è stata attuata con il d.P.R. n. 1092 del 1985. Cfr. anche A. PIZZORUSSO, *L'evoluzione del sistema*, cit., p. 76.

<sup>165</sup> Ci si riferisce, in particolare alla circolare del Consiglio dei ministri 20 aprile 2001 n. 1.1.26/10888/9.92 «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi», in *Gazz. uff.*, 27 aprile 2001, n. 97 e alla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri, «Guida alla redazione dei testi normativi», in *Gazz. uff.*, 3 maggio 2001, n. 101.



un conflitto interorganico sollevato dalla stessa Corte dei conti per la prima volta su un atto legislativo, che la Corte costituzionale ha respinto sulla base della tipicità dei controlli espressamente previsti dalla Costituzione, con riferimento agli atti con forza di legge (sent. n. 406/1989).<sup>166</sup>

Una disciplina analoga, ma non assimilabile, è imposta dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988 per i regolamenti, anche se la denominazione "regolamento" è prevista solo nel titolo dell'atto e non come *nomen iuris*. Tuttavia, i fondati dubbi circa le conseguenze dell'inottemperanza a tale previsione<sup>167</sup> possono dirsi fugati dal fatto che la stessa appare rispettata nella prassi.<sup>168</sup>

Peraltro, come è noto, riguardo al potere regolamentare l'art. 17 pone una disciplina organica, riferita, cioè, alle procedure di formazione e controllo, distinguendo i regolamenti del Governo dai regolamenti ministeriali e soprattutto prevedendo una loro tipizzazione.

La rilevanza di questa disciplina è evidente se si considera che nella Carta fondamentale manca una qualunque disciplina delle fonti infralegislative, anche se l'art. 117, comma 6, Cost., introdotto dalla l. cost. n. 3/2001, ha fatto emergere il potere regolamentare sia pure solo nell'ottica del riparto di competenze tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali.<sup>169</sup>

Da questo punto di vista, come è noto, l'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988 ha disciplinato organicamente per la prima volta i regolamenti ministeriali, dato che né le fonti in epoca statutaria, né la l. n. 100/1926, né le disposizioni preliminari al codice civile si erano mai occupate *ex professo* e in generale di queste fonti.

#### 4. I limiti della legge n. 400: l'irrisolta questione della natura della fonte

Si è già accennato alla fragilità dei contenuti della legge n. 400 del 1988. Sul punto, la giurisprudenza e la prassi non sembrano avere assecondato due tesi dottrinali di segno opposto, ovvero, da una parte, quella che condanna i contenuti della legge n. 400 del 1988, sul presupposto che la disciplina delle fonti dovrebbe essere contenuta esclusivamente in fonti costituzionali<sup>170</sup> e, dall'altra, quella secondo la quale le leggi sulla normazione, in quanto fonti sulla produzione, condizionerebbero la validità delle altre e non tollererebbero di essere derogate o disattese nel corso del procedimento di formazione degli atti cui si riferiscono.<sup>171</sup>

---

<sup>166</sup> Critico sull'art. 16 è G.G. PALEOLOGO, *L'attività normativa del governo*, cit., c. 345, secondo il quale tale disposizione ha determinato «l'eliminazione del principale strumento che nel passato tendeva ad assicurare il rispetto dei limiti, anche di carattere procedimentale, imposti alla potestà legislativa del governo».

<sup>167</sup> G.U. RESCIGNO, *Il nome proprio*, cit., pp. 131 ss.

<sup>168</sup> Nelle ultime due legislature sono soltanto 4 i regolamenti che non contengono la menzione di regolamento nel titolo dell'atto.

<sup>169</sup> L'art. 117, comma 6, Cost. non ha determinato novità quanto alla identificazione formale della fonte regolamentare: sul punto, in particolare, G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 808 ss.

<sup>170</sup> A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 66 ss.

<sup>171</sup> In particolare, F. MODUGNO, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in M. SICLARI (a cura di) *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, in particolare, pp. 35 ss.; P. CARNEVALE,

Nella prassi, i contenuti della legge n. 400 del 1988 non si sono dimostrati capaci di resistere a leggi successive che, senza modificarne i contenuti, hanno disciplinato diversamente, in specifiche materie i poteri normativi del Governo,<sup>172</sup> ovvero, più frequentemente, ne hanno tacitamente disatteso i contenuti su singoli aspetti.

D'altra parte, anche i tentativi di valorizzare i contenuti della legge n. 400 sul piano del procedimento legislativo non sembrano avere avuto riscontri significativi nella prassi: si tratta di un aspetto centrale, perché, come è stato lucidamente evidenziato, essa è una «legge ad intarsio», destinata a rimanere almeno parzialmente ineffettiva se non attuata e richiamata dai regolamenti parlamentari.<sup>173</sup> Una tale attuazione non si è sviluppata in modo del tutto coerente: la stessa, pure interessante e utile, attività consultiva del Comitato per la legislazione, ai sensi degli artt. 16-*bis* e 96-*bis* del regolamento della Camera, è andata incontro ad un tasso di “recepimento” piuttosto modesto;<sup>174</sup> e d'altra parte solo in un caso il Capo dello Stato ha rinviato alle Camere una proposta di legge per avere derogato tacitamente alla legge n. 400/1988, qualificata come fonte aventi contenuti organici e quindi necessariamente connotata da un elevato grado di “stabilità”.<sup>175</sup>

Quanto alla Corte costituzionale, essa ha a più riprese escluso il rango costituzionale della legge n. 400/1988, valorizzando di essa quelle disposizioni che costituiscono un'esplicitazione di previsioni implicitamente desumibili dalla Costituzione (sent. n. 22/2012 e n. 220/2013 a proposito dei contenuti dei decreti-

---

*Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Diritto romano attuale*, 2003, 9, pp. 144 ss. Secondo altri, la violazione delle disposizioni della l. 400 da parte del Governo determinerebbe la violazione del principio «che vuole il Governo subordinato alla legge»: R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 558.

<sup>172</sup> Così, l'art. 4 della l. 212/2000 in materia di divieto di utilizzazione della decretazione d'urgenza in materia di istituzione di nuovi tributi o di applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti; gli artt. 29 ss. della l. 234/2012, in materia di attuazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

<sup>173</sup> Da ultimo, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 68-69.

<sup>174</sup> Da ultimo, N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*; D. PICCIONE, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*; M. LOSANA, *Il rendimento dell'attività consultiva del Comitato per la legislazione: un primo bilancio*, tutti rinvenibili in *www.federalismi.it - Focus fonti*, n. 3/2017.

<sup>175</sup> Si tratta del rinvio di una proposta di legge in materia di istituzione del Servizio nazionale della protezione civile nella X legislatura nella quale si legge che la l. n. 400/1988 è «certo perfettibile» e quindi può «quindi essere riconsiderata e in alcune sue parti emendata o integrata, qualora il Parlamento, anche per iniziativa del Governo, lo ritenga, al fine di dare idonea attuazione all'articolo 95 della Costituzione. Ciò che non mi sembra aderente invece a un corretto modo di legiferare e a una ordinata concezione dell'ordinamento giuridico e, data la natura di questa legge, dello stesso ordinamento giuridico costituzionale, anche ai fini della sua riconoscibilità giuridica, è che alle leggi di attuazione della Costituzione – e la legge 23 agosto 1988, n. 400, è appunto una di queste – che dovrebbero avere un carattere organico e, per coerenza con i caratteri propri della nostra Costituzione, un elevato grado di “stabilità”, si apportino non modifiche espresse e permanenti [...] ma che ad esse, di quando in quando, si deroghi, per lo più, come nel caso in esame, in modo non espresso, ma tacito, e quindi non facilmente “riconoscibile”»: Camera dei deputati, X legislatura, doc. I, n. 6, p. 4.

legge di cui all'art. 15, comma 3), con ciò confermando quanto affermato già all'indomani dell'entrata in vigore di tale legge.<sup>176</sup>

##### 5. I contenuti della legge n. 400 e l'erompere della potestà normativa del Governo

È quindi un dato di comune evidenza che la legge n. 400 del 1988 non ha impedito alcune delle più macroscopiche devianze dal modello costituzionale che nel più recente periodo con riferimento tanto alla delegazione legislativa che alla decretazione d'urgenza si sono manifestate «in connessione con assestamenti strutturali legati all'evoluzione della forma di governo e di Stato».<sup>177</sup> A questi si debbono poi aggiungere ulteriori e diversi fattori, quali l'espansione di processi di integrazione sovranazionale, i mutamenti sociali, che impongono una domanda strutturale di legislazione, l'impatto della crisi economica.<sup>178</sup>

Peraltro, devianze significative hanno investito anche il potere regolamentare, la cui valorizzazione era uno degli obiettivi di fondo del legislatore del 1988.

È opinione diffusa che, dopo la “stagione della delegificazione” a partire nella XI legislatura e fino alla fine della XIII legislatura<sup>179</sup>, il potere regolamentare “tipico”, in ossequio cioè alle previsioni contenute nella legge n. 400, versi in una situazione di crisi ormai acclarata anche sul piano quantitativo: sul punto, è appena il caso di osservare anche un evidente andamento al ribasso nelle ultime due legislature: 422 regolamenti governativi e ministeriali nella XVI legislatura; 290 nella XVII legislatura (anche se il dato è ancora provvisorio), a fronte, rispettivamente, di 348 e 345 atti con forza di legge (rispettivamente 118 decreti legge e 230 decreti legislativi; 100 decreti legge; 245 decreti legislativi).

È da notare che il calo colpisce quasi esclusivamente i regolamenti governativi in senso stretto (165 nella XVI legislatura; appena 51 nella XVII) mentre quelli ministeriali appaiono solo in leggera diminuzione (257 nella XVI legislatura, di cui 49 d.p.c.m.; 239 nella XVII di cui 42 d.p.c.m.); e tra i governativi un'evidente flessione riguarda i regolamenti di delegificazione (ai sensi dell'art. 17, comma 2, o comma 4-*bis*) che scendono da 90 (XVI legislatura) a 26.

La dottrina ha rinvenuto una pluralità di cause di questa crisi, definita ormai una *débâcle* istituzionale:<sup>180</sup> la dissoluzione dell'idea ottocentesca del carattere attuativo o integrativo della legge come tipico della normazione secondaria; l'impatto del diritto europeo; il riparto di competenze regolamentari tra Stato, Regioni ed enti locali di cui all'art. 117, comma 6, Cost. sarebbero fattori alla base dell'atrofizzazione del potere regolamentare.

---

<sup>176</sup> Per tutti, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., pp. 287 ss.

<sup>177</sup> E. CHELI, *La produzione normativa*, cit., p. 130.

<sup>178</sup> Da ultimo, E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 9 ss.

<sup>179</sup> Sulla quale sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *L'attività regolamentare*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il Governo*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 165 ss. e ai riferimenti bibliografici ivi riportati.

<sup>180</sup> Per tutti, B. CARAVITA, *La débâcle istituzionale della potestà normativa del Governo. Riflessioni in ordine al mutamento del sistema delle fonti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2017, numero speciale 2.

Oltre a questi fattori un peso significativo è da ascrivere al procedimento di formazione dei regolamenti, la cui complessa articolazione lo rende comparabile, quanto ai tempi, con quelli della legge ma non, ovviamente, con quelli di conversione dei decreti-legge: infatti, quanto ai regolamenti governativi in senso stretto, il termine tra la deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri e l'emanazione del Capo dello Stato è di 244 giorni nella XVII e 242 nella XVI legislatura.

Sulla lunghezza del termine ha inciso non solo la complessità del procedimento delineato dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988 ma anche variabili "aggiuntive": tra questi, il coinvolgimento del sistema delle Conferenze (circa il 17% dei regolamenti nella XVII legislatura), delle Commissioni parlamentari (17%), delle organizzazioni sindacali (13%), del Garante per la protezione dei dati personali (11%); il dato è ulteriormente corroborato dal fatto che per oltre il 20% dei regolamenti sono previsti due o più apporti consultivi ulteriori rispetto quelli prescritti dall'art. 17 della legge n. 400.

Quanto alle tipologie regolamentari la prassi sembra avere ridimensionato l'articolazione di cui al comma 1: nella XVII legislatura solo 5 regolamenti governativi su 51 specificano nel preambolo il tipo (2 si riferiscono alla lett. *a*, 1 alla lett. *b*, 2 alla lett. *d*), mentre 19 si limitano a menzionare genericamente il comma 1. È poi da segnalare l'assenza tanto di regolamenti indipendenti (a fronte di un dibattito dottrinale, come è noto, assai acceso anche all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 400<sup>181</sup>) quanto di regolamenti di recepimento di direttive europee di cui all'art. 35 della l. n. 234/2012. Appare quindi evidente, alla luce della prassi, che l'attuazione degli obblighi eurounitari passa attraverso o l'adozione di atti con forza di legge (in particolare, decreti legislativi), o attraverso atti sub-legislativi adottati al di fuori delle prescrizioni di cui all'art. 17, comma 3, della legge.<sup>182</sup>

La crisi dei regolamenti "tipici" ha favorito peraltro l'emersione di una congerie articolata di atti sostanzialmente normativi ma in violazione delle prescrizioni di cui all'art. 17, commi 3 e 4, della legge n. 400, spesso autorizzate o imposte dalla legge, ma anche da decreti legge e decreti legislativi: il pensiero corre, come è noto, ai decreti di natura non regolamentare<sup>183</sup> ma rientrano in questo ambito anche le tante varieguate tipologie di atti normativi secondari

---

<sup>181</sup> Per tutti, L. CARLASSARE, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, pp. 7 ss.; E. CHELI, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, *ivi*, pp. 53 ss.

<sup>182</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione in via regolamentare delle direttive comunitarie nella l. n. 11/2005: "Niente di nuovo sotto il sole"?*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, Plus, 2006, pp. 443 ss.

<sup>183</sup> Da ultimo, M. Massa, *I regolamenti ministeriali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2017, numero speciale 2; tra gli altri, anche per i dati relativi, E. ALBANESI, *I decreti del Governo "di natura non regolamentare". Un percorso interpretativo*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo*, cit., Torino, Giappichelli, 2011, pp. 169 ss.; F. MODUGNO, A. CELOTTO, *Un "non regolamento" statale nelle competenze concorrenti*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 355 s.; A. MOSCARINI, *Sui decreti del governo "di natura non regolamentare" che producono effetti normativi*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 5075 ss.; V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2011, n. 1; B. TONOLETTI, *Fuga dal regolamento e confini della normatività nel diritto amministrativo*, in *Dir. Amm.*, 2015, pp. 371 ss.

governativi atipici previsti da leggi successive ma anche da decreti-legge e decreti legislativi<sup>184</sup> e le perduranti, anche se quantitativamente più ridotte, delegificazioni “in fuga” dai contenuti dell’art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988.<sup>185</sup>

Tuttavia, il ridimensionamento dello *stock* regolamentare è spiegabile anche con fattori esogeni che hanno favorito l'emersione di un variegato e frastagliato panorama di fonti secondarie non governative: si pensi all'espansione di poteri regolamentari in capo ad autorità amministrative (così, ad esempio, gli atti sostanzialmente normativi adottati dall'autorità nazionale anticorruzione) o ad autorità amministrative indipendenti,<sup>186</sup> mentre la legislazione più recente ha visto una nuova valorizzazione del potere di ordinanza anche in capo ad autorità locali (da ultimo, si veda il d.l. n. 14/2017, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 48/2017), forse sottovalutando i contenuti della sent. n. 115/2011 della Corte costituzionale.<sup>187</sup>

#### 6. Dalle lacune alle prospettive di riforma della legge n. 400 (e non solo)

*De iure condendo*, un serio percorso di riforma dovrebbe investire, in primo luogo, la disciplina costituzionale delle fonti normative e, in questo contesto, i procedimenti di formazione.

Sul primo punto, è appena il caso di ricordare come in un volume del 2013 Sergio Mattarella abbia alluso a «un riordino dei poteri normativi del Governo che riduca la molteplicità delle forme in cui essi vengono esplicitati, se ritenuto necessario, anche mediante riforme di rango costituzionale».<sup>188</sup>

In questo senso, una prima prospettiva va nella direzione di “infittire” il tessuto costituzionale relativo all'attività normativa del Governo, quantomeno per alcuni profili e con specifico riferimento ai limiti di esercizio.<sup>189</sup> Una seconda tesi,

---

<sup>184</sup> Tra questi, l'alto numero di decreti del Presidente del Consiglio che molto dice anche sull'evoluzione dei rapporti interni al Governo e a proposito dei quali si è parlato di un «clamoroso disordine» che «resiste alle classiche istanze razionalizzanti elaborate in materia»: D. PICCIONE, *Il Comitato per la legislazione*, cit., p. 7; sul punto, cfr. anche V. DI PORTO, *La carica dei D.P.C.M.*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2016, n. 2.

<sup>185</sup> Sul punto, da ultimo, F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 28 ss.

<sup>186</sup> B. CARAVITA, *La débâcle istituzionale*, cit.

<sup>187</sup> Sulla quale, per tutti, V. CERULLI IRELLI, *Sindacato legislatore?*, in *Giur. cost.*, 2011, pp. 1600 ss.; D. MORANA, *La rivincita dell'art. 23 Cost. sulle ordinanze di sicurezza urbana (senza bisogno di invocare un principio supremo dello Stato di diritto)*, *ivi*, pp. 1606 ss.; M. BROCCA, *Le contraddizioni delle ordinanze ordinarie del Sindaco*, in *Foro amm.*, 2011, pp. 2278 ss.; P. CERBO, *Principio di legalità e nuove ed inedite fattispecie di illecito create dai Sindaci*, in *le Regioni*, 2012, pp. 215 ss.; M. CARRER, *Le ordinanze dei Sindaci e la scorciatoia della Corte. Osservazioni, a prima lettura, alla sentenza della Corte 7 aprile 2011, n. 115*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); S. PARISI, *Dimenticare l'obiezione di Zagrebelsky? Brevi note su legalità sostanziale e riserva relativa nella sent. n. 115/2011*, *ivi*.

<sup>188</sup> S. MATTARELLA, *Strumenti normativi ed equilibri della forma di governo*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 313.

<sup>189</sup> In questo senso erano, come noto, le modifiche all'art. 77 Cost., contenute nel testo di revisione costituzionale “Renzi-Boschi”: sul punto, per tutti, A. CELOTTO, G. PISTORIO, *La decretazione d'urgenza (art. 77 Cost.)*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, pp. 193 ss.

non meno impegnativa, immagina una legge costituzionale sulla disciplina delle fonti o, quantomeno, una legge organica adeguatamente “coperta” da una disposizione costituzionale.<sup>190</sup>

Tuttavia, ogni prospettiva di intervento a livello costituzionale appare resa non agevole, sia per l’esito del *referendum* costituzionale del dicembre 2016, sia per i contenuti del “contratto per il Governo del cambiamento” che non contiene riferimenti alla disciplina delle fonti normative.

In ogni caso, anche un intervento costituzionale anche solo limitato all’attività normativa primaria del Governo potrebbe non risultare decisivo se una tale riforma lasciasse irrisolto il nodo dei rapporti tra Parlamento e Governo nel procedimento legislativo ordinario e nella programmazione dei lavori parlamentari:<sup>191</sup> da qui la rilevanza, quantomeno potenziale, della riforma del regolamento del Senato che, a proposito del procedimento legislativo, si propone espandere la sede deliberante e la sede redigente,<sup>192</sup> peraltro pur con tutti i limiti che derivano dall’applicabilità di detta riforma a un solo ramo del Parlamento e con tutti i limiti che le procedure in questione hanno evidenziato nella prassi.<sup>193</sup>

Infatti, la revisione dei regolamenti parlamentari relativamente al procedimento legislativo appare un punto centrale, visto che la loro arretratezza, solo, come detto, parzialmente superata, costituisce uno dei fattori che hanno favorito, da un lato, l’abnorme espansione della potestà normativa dell’Esecutivo e, dall’altro, prassi elusive «quando non esplicitamente contrastanti con il dettato dei regolamenti e, a volte, degli stessi principi costituzionali», a cominciare dal ricorso sistematico alla questione di fiducia che, in relazione alle leggi di delega ed alle leggi di conversione dei decreti-legge, rappresenta una prassi del tutto discutibile in quanto altera profondamente i rapporti tra Parlamento e Governo.<sup>194</sup>

Anche i procedimenti di formazione degli atti normativi del Governo appaiono per alcuni profili meritevoli di alcune integrazioni. Colpisce, ad esempio, che ormai l’immediata presentazione alle Camere dei disegni di legge di

---

<sup>190</sup> Nel primo senso, G. SILVESTRI, *“Questa o quella per me pari sono ...”*. *Disinvoltura e irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in *Le fonti del diritto, oggi*, cit., p. 176; nel secondo senso, U. DE SIERVO, *Le indicazioni per il futuro risultanti dal Rapporto 2001 sullo stato della legislazione*, in ID. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 423-424.

<sup>191</sup> A. PIZZORUSSO, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri: aspetti comparatistici*, in *Quad. cost.*, 1996, p. 46.

<sup>192</sup> Sulla quale, per tutti, G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2017, n. 3; M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all’esame del Senato, Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in [www.nomos-leattutalitaneldiritto](http://www.nomos-leattutalitaneldiritto), 2017, n. 3; A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2018, n. 1; A.I. ARENA, *Su alcuni aspetti della “riforma organica” del regolamento del Senato (primi interrogativi e impressioni)*, in *Rass. parl.*, 2018, pp. 7 ss.; N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 5 gennaio 2018

<sup>193</sup> Si pensi alla prassi fino alla X legislatura che ha visto fenomeni patologici a proposito dell’utilizzazione di tale procedura: sul punto sia consentito un rinvio a Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in commissione nella prima esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, III, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 2363 ss. e ai riferimenti bibliografici ivi riportati.

<sup>194</sup> N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, cit., pp. 39-40.

conversione dei decreti-legge sia divenuta una previsione costituzionale interpretata in modo eufemisticamente generoso nella prassi. Una recente ricerca ha infatti messo in evidenza che nella prassi più recente sussiste un iato temporale tra deliberazione del testo e presentazione alle Camere, per cui il rispetto dell'art. 77 Cost. appare residuale.<sup>195</sup>

Una prassi del genere non solo solleva dubbi di costituzionalità alla stregua del rispetto dei presupposti di necessità e urgenza dei decreti-legge ma evidenzia spesso anche un difetto di progettazione nel decreto.

Come accennato, anche il procedimento di formazione dei regolamenti meriterebbe poi, come detto, un radicale ripensamento.

### *7. Una prospettiva ineludibile: la qualità della normazione*

In prospettiva di riforma, un terreno su cui sarebbe necessario intervenire è quello della qualità della normazione, che ha ispirato anche revisioni della stessa legge n. 400/1988: infatti, la l. n. 69/2009 ha introdotto nel corpo della legge l'art. 13-*bis*, rubricato «chiarezza dei testi normativi», ai sensi del quale «il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che: *a*) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate; *b*) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare» (comma 1). «Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito» (comma 2).

Da parte sua, il novellato art. 17-*bis* prevede che il Governo provveda alla redazione di testi unici compilativi per «raccolgere le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei» e il citato art. 13-*bis* soggiunge che «periodicamente, e comunque almeno ogni sette anni, si provvede all'aggiornamento dei codici e dei testi unici con i medesimi criteri e procedure previsti nell'articolo 17-*bis* adottando, nel corpo del testo aggiornato, le opportune evidenziazioni» (comma 3) e che la Presidenza del Consiglio debba adottare «atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l'adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici» (comma 4). Infine, il comma 4-*ter* dell'art. 17 prevede che il Governo con regolamenti da emanare ai sensi del comma 1 dello stesso articolo provveda al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la

---

<sup>195</sup> A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2016, n. 3.

loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete.

Un primo bilancio di queste disposizioni appare negativo, innanzitutto per la loro sostanziale inattuazione, ma anche per la genericità<sup>196</sup> o per l'ambiguità di alcune di esse.<sup>197</sup>

Eppure, la rilevanza costituzionale della qualità della normazione è stata messa bene in evidenza, oltre che in dottrina,<sup>198</sup> a più riprese anche dal Consiglio di Stato, da ultimo nel pregevole parere sullo schema di d.p.c.m. in materia di «Disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione», anche nell'ottica di «aumentare la trasparenza delle stesse decisioni [...] e la certezza del diritto, quale fattore di crescita e di sviluppo economico e sociale del Paese».<sup>199</sup>

Si tratta quindi di una prospettiva che va ben al di là della tematica, pure significativa, del *drafting* normativo, riguardando i contenuti dell'atto anche e soprattutto nella prospettiva del ciclo della regolazione su cui insiste la dottrina più avveduta.<sup>200</sup>

In questo senso, il richiamato regolamento sull'A.I.R., la V.I.R. e la consultazione (d.p.c.m. n. 169/2017) ha fatto seguito ad atti precedenti<sup>201</sup> che però hanno evidenziato difficoltà nella loro attuazione, in particolare per un approccio riduttivo allo strumento dell'Analisi di impatto della regolamentazione, inteso come adempimento rimesso a professionalità solo giuridiche e concepito spesso come una giustificazione *ex post* delle scelte regolatorie compiute, per di più, su tutti i provvedimenti normativi; per la scarsa diffusione della Verifica di impatto della regolamentazione; per la mancanza di una disciplina relativa alle consultazioni; infine, per quella sorta di "emergenza" continua che ha connotato la normazione nel più recente periodo e che ha impedito ogni possibilità di programmazione dell'attività normativa, essenziale nell'ottica del perseguimento della qualità della normazione.

---

<sup>196</sup> Si pensi a molti dei contenuti dell'art. 13-*bis*, in particolare al comma 3, ai sensi del quale «la Presidenza del Consiglio dei ministri adotta atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l'adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici».

<sup>197</sup> Si pensi alla controversa natura dei testi unici compilativi di cui all'art. 17-*bis*: P. ZUDDAS, *I testi unici compilativi (di cui all'art. 17-bis della legge n. 400 del 1988) tra possibili "sconfinamenti" del Governo e auspicabili "recuperi" del ruolo delle Camere*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento: strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Napoli, Jovene, 2011, pp. 151 ss.

<sup>198</sup> Per tutti, M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 109 ss.; F. DAL CANTO, *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, pp. 85 ss.; E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

<sup>199</sup> Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 7 giugno 2017, n. 807, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>200</sup> Per tutti, S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare*, in *Il Mulino*, 2013, pp. 411 ss. (anche in *Riv. giur. mezzogiorno*, 2013, pp. 1062 ss.).

<sup>201</sup> In particolare, il d.p.c.m. 170/2008 («Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246») e il d.p.c.m. 212/2009 («Regolamento recante disciplina della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246»). Essi sono stati abrogati, in forza di quanto previsto dall'art. 20 del d.p.c.m. 169/2017.



C'è da augurarsi che la sorte del d.p.c.m. n. 169/2017 sia migliore rispetto a quella dei regolamenti che l'hanno preceduto. Il suo successo è peraltro legato a fattori quali la cultura politica e la cultura degli operatori,<sup>202</sup> un nuovo tessuto di rapporti tra Parlamento e Governo, una riforma dell'organizzazione del Governo.

Sul primo versante, il miglioramento della qualità della normazione dovrebbe vedere coinvolti insieme il legislatore parlamentare e l'Esecutivo, soprattutto nella prospettiva di una programmazione dell'attività normativa (con tutte le difficoltà che in concreto si potrebbero porre).

Sul secondo versante, perseguire la qualità della normazione significa, per quanto attiene al Governo, valorizzare il DAGL quale “cabina di regia” e quindi centro di coordinamento dell'intero processo valutativo, come sottolineato condivisibilmente ancora una volta dal Consiglio di Stato.

Sul punto, però, poca attenzione ha suscitato la delega prevista dall'art. 8 della l. n. 124/2015 (c.d. “legge Madia”), ormai ampiamente scaduta (il termine di diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge è scaduto il 28 febbraio 2017) la quale avrebbe consentito, tra l'altro, una modifica della disciplina della Presidenza del Consiglio «all'esclusivo fine di attuare l'articolo 95 della Costituzione e di adeguare le statuizioni dell'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400», definendo «1) le competenze regolamentari e quelle amministrative funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri; 2) le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche».

---

<sup>202</sup> M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, p. 179 ss.

Dopo la relazione del professor Tarli Barbieri, sul tema dell'attività normativa del Governo non rimane molto da dire, ma fortunatamente, poiché lo conosco da qualche anno, mi ero preparato un intervento non già, in generale, sulla disciplina dell'attività normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988, bensì sulla prassi applicativa di detta disciplina, ricostruita da quello straordinario punto di osservazione che è il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL), cioè con un taglio che spero possa risultare complementare a quello della sua relazione.

Naturalmente, l'alveo in cui si muoverà anche il mio intervento – seppure tenendosi su di un piano molto più “pratico”, aderendo cioè alla prassi applicativa della legge n. 400 – è pur sempre quello indicato dal più volte richiamato articolo 95 della Costituzione, cioè quello degli strumenti di cui il Presidente del Consiglio dei ministri si avvale al fine di dirigere la politica generale del Governo, di cui è responsabile, mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo dello stesso Governo, promuovere e coordinare l'attività dei Ministri.

Come è stato ricordato, a quarant'anni dalla sua entrata in vigore, la legge n. 400 del 1988 si è fatta carico del primo serio e organico tentativo di dare attuazione alla citata disposizione costituzionale, fornendo al Presidente del Consiglio gli strumenti per potere, appunto, «coordinare l'attività dei Ministri». Mi permetto di sottolineare questo lasso temporale (quarant'anni dall'approvazione della disposizione costituzionale a quella della legge destinata ad attuarla) perché credo sia un dato storico che dice, dell'evoluzione della nostra forma di Governo, più di molti articoli di diritto costituzionale comparato.

Per ragioni di chiarezza espositiva, anticiperò qui la tesi che credo possa emergere dai dati di prassi, addirittura quasi di carattere meramente organizzativo, che verrò esponendo. Questa tesi può essere così riassunta: ancora oggi, a trent'anni di distanza dall'approvazione della legge n. 400, ci sono valide ragioni per sostenere che la Presidenza del Consiglio dei ministri non sia sufficientemente strutturata per svolgere pienamente quella funzione di coordinamento dell'attività di Governo – e mi riferisco innanzitutto, *ratione officii*, all'attività normativa, ma credo che il discorso possa estendersi ad altri ambiti dell'attività di Governo – che l'articolo 95 della Costituzione le affida, almeno secondo quella lettura “forte” del ruolo del Presidente del Consiglio che si è venuta affermando soprattutto a partire dagli anni ottanta del secolo scorso.

Poiché mancherebbe qui il tempo per una compiuta dimostrazione di questa tesi, cercherò di suffragarla con alcuni dati di immediata evidenza, che a me paiono particolarmente significativi e che spero possano, quantomeno, stimolare la riflessione e il dibattito tra gli studiosi.

Un primo dato, brutalmente quantitativo, numerico, riguarda il cosiddetto “ufficio legislativo” (*rectius* “ufficio normativo”) di Palazzo Chigi, cioè la partizione organizzativa, all'interno del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), che si occupa proprio del coordinamento dell'attività normativa dei Ministeri e dei Ministri senza portafoglio. Questa struttura organizzativa, cui è affidato un compito tanto vasto e delicato, conta oggi su una

dotazione organica complessiva – dal direttore generale al personale di segreteria – di appena ventotto dipendenti.<sup>203</sup> E sottolineo con piacere che tale dotazione organica è il frutto di un potenziamento della struttura realizzato negli ultimi mesi. Naturalmente, questi ventotto dipendenti, di varie qualifiche, sono suddivisi tra i molteplici ambiti materiali in cui si articola l'attività normativa del Governo, ossia tra tutti gli ambiti di *policy* legislativa che potete richiamare alla mente. Questo significa, per restare sempre al bruto dato quantitativo, una media di meno di due dipendenti a fronte di ogni Ministero o Ministro “proponente” o “concertante” un determinato atto normativo, che si tratti di decreto-legge, disegno di legge, regolamento in senso proprio, decreto del Presidente del Consiglio di ministri o altro decreto ministeriale di natura regolamentare, senza contare le proposte di emendamenti del Governo, che, pure, sono vagliate da questo stesso ufficio.

Dunque, sono mediamente meno di due dipendenti – anche ipotizzando un tasso di assenza pari a zero, palesemente irrealistico – a relazionarsi, quotidianamente, con gli uffici legislativi dei Dicasteri (o con i settori legislativi dei Ministri senza portafoglio), ciascuno dei quali è composto, in media, da alcune decine di funzionari e invia al DAGL, nell'ambito di ciascuno dei trimestri in cui si articola la programmazione dell'attività normativa, alcune decine di proposte da istruire e su cui formulare rilievi e osservazioni per il prosieguo dell'*iter*.

Questa palese disparità di forze è tanto più evidente ove si considerino due ulteriori aspetti. Il primo riguarda i testi trasmessi dai Dicasteri, che, pur essendo sempre oggetto di trasmissione formale da parte degli uffici legislativi, sono spesso elaborati principalmente, se non esclusivamente, dalle direzioni generali o dai dipartimenti ministeriali, specie quando hanno contenuto altamente tecnico. Ciò rende ancora più difficile, per la sparuta squadra del DAGL, stabilire un'interlocuzione “alla pari” con l'Amministrazione proponente.

Il secondo aspetto riguarda le aspettative che, del tutto correttamente, si ripongono nel vaglio del DAGL e che cozzano, però, con la richiamata disparità di forze. Accade, infatti, che il Presidente del Consiglio o, più di frequente, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio con funzioni di segretario del Consiglio dei ministri, avendo di norma la funzione di presiedere le funzioni preparatorie del Consiglio dei ministri (il cosiddetto Pre-Consiglio),<sup>204</sup> si aspetti che l'esame del DAGL non si limiti ai profili di qualità della regolazione, né tanto meno al *drafting*, né che esso si risolva “soltanto” nel riscontro del recepimento dei pareri dei vari organi consultivi a vario titolo coinvolti nel procedimento normativo (Commissioni parlamentari, Conferenze permanenti per i rapporti tra lo Stato e le autonomie locali, Consiglio di Stato, Corte dei conti, autorità amministrative indipendenti, *etc.*), ma, al contrario, evidenzi le principali questioni di legittimità (statale ed euro-unitaria) e di merito che hanno assunto o potrebbero assumere rilievo critico, sotto il profilo tecnico o politico, affinché

---

<sup>203</sup> Contrariamente a quanto comunemente si pensa tra i non addetti ai lavori, il coordinamento dell'attività normativa del Governo è ben lungi dall'esaurire le funzioni del DAGL. Tra le altre funzioni, bisogna ricordare, almeno, quelle relative al contenzioso – CEDU, costituzionale, ordinario, amministrativo, contabile – in stretto raccordo con l'Avvocatura generale dello Stato, e quelle relative alle politiche di *better regulation* promosse e coordinate dalle istituzioni dell'Unione europea. Sul piano organizzativo, questo si riflette nel fatto che il DAGL, nel suo complesso, può contare attualmente su circa cento dipendenti, suddivisi in tre uffici di livello generale; l'“ufficio normativo”, come detto, conta allo stato ventotto dipendenti.

<sup>204</sup> In sua assenza, tale funzione è di solito assolta dal Capo del DAGL.

possano essere discusse prima in eventuali riunioni preparatorie tra due o più uffici o autorità politiche, poi in sede di Pre-Consiglio e infine, se necessario, in Consiglio dei ministri. Lo squilibrio tra tali aspettative nei confronti del vaglio da parte del DAGL – che, ripeto, mi paiono del tutto corrette, alla luce delle funzioni spettanti alla Presidenza del Consiglio – e la struttura appena descritta può, in talune circostanze, assumere contorni abbastanza critici.

È vero che la dotazione organica del DAGL può essere rinforzata attraverso la nomina di alcuni vice Capi Dipartimento – facoltà di cui, con il Governo attuale, ci si è tornati ad avvalere – e di “esperti” altamente qualificati, ma si tratta comunque di integrazioni quantitativamente marginali, per quanto preziose, che non possono certo sostituire, ma anzi presupporrebbero, l’esistenza di un’adeguata e robusta struttura amministrativa con carattere di stabilità.

Un secondo elemento, anch’esso di natura quantitativa, che gioca un ruolo decisivo nel determinare in concreto l’esercizio della funzione di coordinamento dell’attività normativa del Governo da parte della Presidenza del Consiglio, è rappresentato dal fattore tempo.

Se, con le risorse appena descritte, coordinare l’attività normativa del Governo sarebbe di per sé assai difficile qualora si disponesse di tempi adeguati, diventa una chimera quando i termini stabiliti dal regolamento interno del Consiglio dei ministri non vengono rispettati e i testi vengono trasmessi alla Presidenza del Consiglio nell’imminenza della scadenza dei termini previsti per la loro adozione (specie, naturalmente, nelle ipotesi di termini tassativi).

Intervenendo quasi un anno fa a un seminario promosso dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, ebbi a dire che la gestione del tempo nel procedimento normativo endogovernativo – ma analoghe considerazioni potrebbero essere fatte valere per i procedimenti deliberativi parlamentari, e per i procedimenti decisionali in genere – non è mai soltanto questione procedurale, di rispetto delle regole, ma è questione altamente politica, attraverso la quale si esprimono, si giocano e talvolta si risolvono rapporti di forza.

Se un atto normativo, soggetto a termine perentorio di adozione, magari complesso sotto il profilo tecnico e politicamente controverso, viene trasmesso dall’Amministrazione proponente alla Presidenza del Consiglio solamente un paio di giorni prima della scadenza di detto termine, la Presidenza del Consiglio viene posta, oggettivamente, di fronte alla scelta tra la rinuncia *tout court* all’esercizio in concreto del potere (l’esempio più tipico è la scadenza del termine per l’esercizio della delegazione legislativa) e la rinuncia alla facoltà di svolgere in modo incisivo la sua funzione di indirizzo e coordinamento dell’azione di Governo. Normalmente, per ragioni che è facile intuire, si sceglie di esercitare, comunque, il potere normativo, anche se non mancano del tutto – penso a un precedente abbastanza clamoroso del governo Renzi – casi in cui il Governo ha preferito non approvare un decreto legislativo il cui schema era stato trasmesso alla Presidenza del Consiglio con un anticipo tale da non consentirne una valutazione adeguata.

Quello che qui preme sottolineare, ad ogni modo, è che quando il ritardo è tale da comprimere significativamente la possibilità di analisi e valutazione degli uffici della Presidenza del Consiglio – anche in considerazione della dianzi richiamata esiguità di risorse – il risultato è sempre uno spostamento, seppure minimo, degli equilibri della forma di Governo, cioè, in definitiva, un fatto di rilievo costituzionale. Altrettanto interessante, a mio avviso, è che questo fatto di

rilievo costituzionale spesse volte non è prodotto dalla determinazione di un Ministro o del suo ufficio legislativo (cioè di una struttura di diretta collaborazione), ma solo dal ritardo con cui la direzione generale di un Ministero trasmette l'atto al proprio ufficio legislativo.

Quest'ultima considerazione ci porta al terzo e ultimo dato che vorrei quest'oggi evidenziare: anch'esso è un dato organizzativo, ma, a differenza dei due precedenti (dotazione organica del DAGL e tempi procedurali), ha natura più qualitativa che non quantitativa, e non riguarda in modo specifico l'ufficio normativo del DAGL, ma, per quello che ho potuto vedere, accomuna tutti gli uffici legislativi delle Amministrazioni dello Stato. Per esprimersi, anche in questo caso, in termini estremamente semplificati: negli uffici legislativi del Governo non è presente, in misura sufficiente, quel *mix* di competenze che occorre per redigere norme efficaci, norme che funzionano *nella realtà*, e per valutare se le norme funzionano nella realtà.

È abbastanza evidente, credo, che per redigere una norma efficace in un qualsivoglia ambito di *policy* (medicina, ricerca, difesa, ambiente, finanza, fisco, *etc.*), non bastano operatori giuridici, ma v'è necessità di economisti, statistici, ingegneri, medici, *etc.*; ed è d'uopo che essi lavorino insieme, in squadra. Naturalmente, esistono anche norme che nascono per essere applicate quasi esclusivamente dagli operatori giuridici (basti pensare al diritto processuale, per fare un esempio). Ed esiste la dimensione prettamente giuridica di ogni norma in quanto è norma: ad esempio, anche una disposizione scritta per disciplinare gli incentivi alle imprese potrà dar luogo a contenzioso e, in quella sede per dir così "patologica", diverrà oggetto dell'attenzione prevalente, anche se non esclusiva (si pensi al ruolo dei consulenti tecnici), degli operatori giuridici. Ma ben prima che sotto la specie della "giustiziabilità", la maggior parte delle norme dovrebbe essere valutata per la sua efficacia, la sua idoneità a svolgere normativamente l'indirizzo politico del Governo e della maggioranza, il suo impatto nello specifico settore di *policy*: ebbene, degli strumenti necessari a compiere questa essenziale valutazione, gli uffici legislativi sono, in genere, gravemente carenti, essendo formati quasi totalmente da giuristi.

Questa circostanza determina almeno due conseguenze di qualche interesse. La prima conseguenza è che molto spesso gli uffici legislativi – cioè proprio quegli uffici di diretta collaborazione che i Ministri nominano per controllare e filtrare le proposte normative che arrivano dalle direzioni generali dei loro Dicasteri – e lo stesso DAGL, che, come abbiamo detto, funzione simile svolge a vantaggio del Presidente del Consiglio, rischiano di non disporre delle competenze, degli strumenti per "leggere dentro", per analizzare e valutare appieno i testi normativi predisposti dalle direzioni generali, all'interno delle quali, invece, sono maggiormente presenti proprio quelle competenze di tipo tecnico-specialistico, e non solo giuridico, che negli uffici legislativi, di nomina fiduciaria, scarseggiano. Anche da qui – forse soprattutto da qui – nasce quel rischio di autoreferenzialità, di eccesso di autonomia delle strutture ministeriali che spesso i Ministri, di qualsiasi Governo, lamentano, e che, a ben vedere, è anche un rischio di "cattura" degli uffici legislativi da parte delle strutture tecniche più "pesanti" e maggiormente dotate di competenze specialistiche adeguate.

La seconda conseguenza riguarda l'analisi (*ex ante*) e la valutazione (*ex post*) dell'impatto delle norme. Su questo fronte, mi pare si possa affermare che l'ultimo anno è stato produttivo. Non più tardi di quattro giorni fa, la

Sottosegretario di Stato ha firmato la Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, cioè di quello che in gergo chiamiamo “*Nuovo regolamento AIR-VIR*”. Tra i molti aspetti innovativi di questo regolamento, ve n'è uno in particolare, cioè la partecipazione alla valutazione d'impatto della regolazione europea nella famosa “fase ascendente”, che è destinato a far emergere con evidenza ancora maggiore la carenza di quel *mix* di competenze, di cui dicevo. In Italia, infatti, si sente spesso lamentare, forse non senza ragione, la scarsa considerazione in cui le Direttive e i Regolamenti dell'Unione europea terrebbero i nostri interessi nazionali.

Non è questa certamente la sede per analizzare in che misura ciò sia vero, né le molteplici ragioni che possono essere alla base del fenomeno. Certo è, però, che quando la Commissione europea avvia una consultazione degli Stati membri su una proposta normativa suscettibile di incidere sulla vita di pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese, alcuni Stati (Germania e Francia *in primis*) inviano a Bruxelles gruppi di tecnici altamente specializzati su quel determinato ambito di regolazione, che trattano accanitamente anche sui più minuti dettagli della singola regola, avendo sempre ben presente l'interesse nazionale e riuscendo spesso, quando non a ottenerne una modifica, a dilazionarne l'adozione per lunghi anni o a impedirla del tutto. In Italia, non solo questo non avviene nella fase ascendente della regolazione europea, ma neanche nella analisi/valutazione di impatto della produzione normativa statale. E non avviene anche perché, come dicevo, gli uffici preposti mancano delle competenze necessarie a svolgere un esame che, per sua natura, di giuridico ha ben poco e richiede tutt'altre competenze.

Non a caso, il Nuovo regolamento AIR-VIR stabilisce che Ministeri e Ministri senza portafoglio debbano dotarsi di uffici espressamente dedicati alla valutazione dell'efficacia della regolazione, europea e nazionale. Vedremo, nei prossimi mesi e anni, se le Amministrazioni, a cominciare dalla Presidenza del Consiglio, sapranno dare piena attuazione a questo regolamento e, soprattutto, se la sua attuazione saprà far maturare una cultura della analisi della regolazione, che ha nella integrazione delle competenze operanti all'interno delle strutture preposte un suo presupposto essenziale.

In conclusione, i tre elementi su cui mi sono brevemente soffermato (organico dell'ufficio normativo del DAGL, rispetto dei termini del procedimento normativo endogovernativo, competenze presenti all'interno degli uffici legislativi) mostrano, mi pare, come le questioni funzionali più rilevanti che emergono dalla prassi in materia di coordinamento dell'attività normativa del Governo potrebbero essere affrontate o sul piano strettamente organizzativo (organici e competenze: sia la Presidenza del Consiglio, sia, per quanto attiene agli uffici di diretta collaborazione, le strutture ministeriali godono di autonomia organizzativa sufficiente allo scopo) o su quello della normazione secondaria (termini procedurali; non può tuttavia escludersi, in astratto, l'utilità di rendere più cogenti alcuni termini attraverso norma primaria). Ne risulta dunque indirettamente confermata, sotto il profilo degli strumenti di cui dispone il Presidente del Consiglio dei ministri al fine di coordinare l'attività normativa del Governo, la validità e la vitalità dell'impianto normativo della legge n. 400 del 1988, nell'ambito del quale possono essere agevolmente individuate soluzioni adeguate ai problemi di funzionalità che ho cercato di evidenziare.

La tematica della funzione della Presidenza del Consiglio dei ministri nella nuova *governance* di finanza pubblica riporta direttamente alla materia della contabilità pubblica, in particolare alla legge di bilancio e ai relativi rapporti, antecedenti e successivi all'approvazione della stessa, con gli organismi unionali preposti alla fissazione e verifica degli obiettivi, appunto, di finanza.

In tale contesto, gli interventi normativi che si sono succeduti negli ultimi anni, a partire dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, hanno certamente reso più partecipativa e incisiva quella funzione che appare essere uno sviluppo, certamente rilevante, di principi già esistenti nel nostro ordinamento nazionale, a partire dalla Costituzione. Infatti, l'art. 95, primo comma, della Costituzione attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri la direzione della politica generale del Governo, di cui è responsabile. A tal fine egli mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri.

Principii, dunque, di direzione politica del Governo, di cui è il capo, in tale veste attribuendogli la potestà di mantenere l'unità di indirizzo, nonché la promozione e il coordinamento dell'azione dei Ministri.

Si tratta, con particolare riferimento a questi ultimi due, di poteri particolarmente incisivi, attenendo, il primo, allo stimolo e all'impulso dell'esercizio delle iniziative dei singoli Ministri; il secondo, al coordinamento di tali iniziative in modo da mantenerle – e, se del caso, ricondurle – nell'ambito della linea di Governo.

A detti principii costituzionali ha fatto, sin dal 1988, da *pendant*, a livello di legislazione ordinaria, la legge n. 400 del 1988. Il comma 2 dell'articolo 5 sancisce, in particolare, che il Presidente del Consiglio dei ministri: indirizza ai Ministri le direttive attuative delle deliberazioni del Consiglio medesimo, nonché discendenti dalla propria responsabilità di direzione della politica del Governo; coordina e promuove l'attività dei Ministri concernenti la politica generale del Governo; può sospendere, infine, l'adozione di atti dei Ministri circa questioni politiche e amministrative, sottoponendoli al Consiglio dei ministri.

Quindi, anche prima delle riforme connesse e derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Presidente del Consiglio sono stati delineati in termini di effettiva e concreta direzione dell'azione del Governo.

Alla luce di questo scenario e venendo al tema specifico, occorre chiedersi se le funzioni della Presidenza del Consiglio, rispetto a quelle che le sono riconosciute in via generale, interferiscono in modo peculiare con le specifiche attribuzioni che la legge di contabilità e finanza pubblica riconosce al Ministro dell'Economia e delle finanze e al Governo nel suo complesso.

Tuttavia, prima di procedere a tale analisi incentrata sul dato normativo interno, è opportuno dar conto dell'accresciuto ruolo che la Presidenza e il Presidente del Consiglio assumono rispetto alla manovra di bilancio, alla luce degli strumenti di *governance* economica predisposti a livello unionale.

Sin dal Trattato di Maastricht, il diritto dell'Unione europea ha avuto, tra i suoi elementi essenziali, il controllo delle politiche economiche nazionali, al fine di garantire la stabilità dell'Unione. Il dato emerge nitidamente dalla lettura dell'art. 119 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che prescrive l'adozione di una politica economica fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in regime di libera concorrenza.

Successivamente, la generale crisi economica e finanziaria dell'ultimo decennio ha indotto, a partire dal 2010, un processo di riforma della *governance* europea, diretto a fare leva, in primo luogo, su un coordinamento ancor più stringente delle politiche economiche nazionali. Conseguentemente, il diritto sovranazionale incide oggi in modo diretto sulle caratteristiche del bilancio nazionale. Basti pensare che l'art. 3 della direttiva 2011/85/UE obbliga gli Stati membri ad adottare sistemi di contabilità pubblica che coprano in modo completo e uniforme tutti i sotto-settori dell'amministrazione e contengano le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza. Inoltre, in base al successivo art. 4, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che la programmazione di bilancio si basi su previsioni macroeconomiche e di bilancio realistiche che utilizzino le informazioni più aggiornate.

Attraverso il cosiddetto semestre europeo è stato, poi, istituito, con legge n. 39 del 2011, un meccanismo di coordinamento delle singole procedure nazionali di bilancio anticipando al primo semestre dell'anno la programmazione economica e finanziaria e l'invio dei relativi documenti alla Commissione europea, la quale, a inizio giugno – fine del semestre – sulla base dei documenti ricevuti propone raccomandazioni di politica economica e di bilancio e, se del caso, ne richiede la revisione, ove ciò sia ritenuto necessario per correggere disavanzi eccessivi.

Se, quindi, la manovra finanziaria è profondamente condizionata dalle politiche dell'Unione europea, è giocoforza riconoscere nella definizione degli strumenti di programmazione un ruolo di primo piano al soggetto che promuove e coordina l'azione del Governo italiano a livello interno ed europeo, vale a dire al Presidente del Consiglio e, per il suo tramite, alla Presidenza del Consiglio. Tale funzione è specificamente attribuita dall'art. 5, comma 3, della legge n. 400 del 1988 (comma introdotto con l'art. 1 della legge n. 12 del 2006), dovendo il Presidente del Consiglio assicurare altresì la coerenza e la tempestività dell'azione di Governo e della pubblica amministrazione nell'attuazione delle politiche comunitarie.

È dunque questo il primo aspetto da tener presente: la Presidenza del Consiglio, nell'incidere sulla posizione che il Governo assume nel dialogo con le istituzioni europee, concorre a determinare il contenuto degli strumenti di programmazione e, in questo modo, incide in modo rilevante, sulle successive iniziative del Ministero dell'Economia e delle finanze, nonché dello stesso Consiglio dei ministri.

Questa funzione della Presidenza del Consiglio appare rafforzata nel contesto unionale. Infatti, le innovazioni previste con il *Six Pack*, il patto *Euro plus* e il *Fiscal compact*, recepite con la legge costituzionale n. 1 del 2012 e la successiva legge "rinforzata" n. 243 del medesimo anno (approvata a maggioranza assoluta dei componenti le due Camere) risultano funzionali ad una nuova visione



del processo di definizione e programmazione delle politiche governative di bilancio. Politiche governative, rispetto alle quali il ruolo della Presidenza del Consiglio e del suo Presidente sono, come visto, ben delineati dalla legge n. 400.

Quanto agli strumenti di programmazione finanziaria e tornando al dato normativo interno, bisogna ricordare che l'art. 7, comma 2, della legge n. 196 del 2009 individua gli strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio. Tra di essi, il Documento di economia e finanza (DEF), la relativa Nota di aggiornamento e il disegno di legge di bilancio e di assestamento sono atti del Governo, adottati su proposta del Ministero economia e finanze. Tuttavia, per quanto concerne la terza sezione del DEF che reca lo schema del Programma nazionale di riforma, il Ministero, prima di formulare la sua proposta al Governo, deve previamente sentire il Ministro per gli affari europei. Ecco, allora, un ulteriore momento di coordinamento diretto e, in qualche modo, esclusivo tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Presidenza del Consiglio dei ministri.

È chiaro che siamo, comunque, in fase procedimentale e non decisionale, atteso che i principali strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio sono sottoposti a deliberazione del Consiglio dei ministri e delle Camere ed è, altresì, vero che la legge n. 196 del 2009 delinea, di fondo, un modello procedimentale in cui l'iniziativa propositiva del Ministero dell'Economia e delle Finanze è necessaria perché si addivenga alla predisposizione degli strumenti di programmazione.

La Presidenza del Consiglio e il Presidente del Consiglio possono inserirsi a duplice titolo nella fase formativa del documento contabile: innanzi tutto, il Presidente può legittimamente interferire nella fase di elaborazione della proposta da parte del Ministero economia e finanze sulla base dei poteri che gli consegna la legge n. 400 del 1988; inoltre, in quanto Presidente del Consiglio e all'interno della relativa fase, egli può naturalmente incidere sulla deliberazione collegiale che ha ad oggetto la proposta del Ministero.

In particolare, le funzioni di indirizzo, coordinamento e promozione sono esercitabili anche nella fase procedimentale decisoria, cioè al tavolo del Governo, ove, comunque, la proposta dello strumento contabile può giungere già contando sulla precedente fase nella quale è ben possibile, e – come detto – in taluni casi doverosa, l'intermediazione tra le due diverse istituzioni direttamente investite dei poteri di iniziativa e di interlocuzione.

La legge di bilancio, soprattutto alla luce delle modifiche introdotte dalle leggi nn. 243 del 2012 e 163 del 2016, rappresenta infatti il principale strumento di attuazione della politica generale del Governo.

Persa, con la riforma dell'art. 81, la natura di legge formale (preceduta dalla legge di stabilità, idonea a innovare l'ordinamento giuridico), oggi, ai sensi dell'art. 15, comma 1, della l. n. 243 del 2012, la legge di bilancio (fermi taluni divieti specifici di contenuto) reca, quale atto primario di attuazione della politica governativa, le disposizioni funzionali a realizzare gli obiettivi programmatici indicati dai documenti di programmazione economica e finanziaria e le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente.

È, dunque, pienamente coerente con il sistema che i poteri di indirizzo, coordinamento e promozione di cui all'art. 5, comma 2, lett. a) e b), della legge n. 400 del 1988 siano attivabili anche sul disegno di legge di bilancio in quanto funzionali all'attuazione della politica generale del Governo.

La possibile interferenza tra i poteri generali configurati dal ripetuto art. 5 in capo al Presidente del Consiglio e le competenze del singolo Ministro si ripropone con riferimento a ciascuna delle funzioni che la legge n. 196 del 2009 attribuisce al Ministero economia e finanze nel contesto della manovra di bilancio.

In sostanza, tutte le attribuzioni conferite a tale Ministero dalla legge di contabilità e finanza pubblica devono essere rilette e contestualizzate alla luce delle riforme nella materia a partire dal 2012, tenendo quindi ben presente il ruolo determinante del Presidente del Consiglio dei ministri.

Del resto, altrettanto determinante e incisivo è il ruolo del Presidente del Consiglio nella programmazione finanziaria dei singoli ministeri. L'art. 22-bis, comma uno, della legge n. 196 del 2009, introdotto nel 2016, affida la definizione degli obiettivi di spesa di ciascun Ministero ad un decreto del Presidente del Consiglio, adottato su proposta del Ministero dell'Economia e delle Finanze e previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

In conclusione, la legge n. 400 del 1988, il diritto unionale e gli interventi normativi dal 2012 al 2016 (con i decreti legislativi n. 90 e n. 93 del 2016) consentono di riconoscere alla Presidenza del Consiglio e al suo Presidente:

- un ruolo primario nella predisposizione degli strumenti di programmazione economica e finanziaria;
- un ruolo di interlocutore privilegiato delle istituzioni sovranazionali, giacché coordina l'azione del Governo a livello europeo e garantisce l'attuazione delle politiche dell'Unione europea;
- un ruolo di indirizzo e coordinamento dell'esercizio delle funzioni che la legge n. 196 del 2009 ha attribuito al Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché a quelle spettanti ai singoli dicasteri.

In tale contesto, le mie non lontane esperienze quale Capo vicario del Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza (nel primo anno di questa legislatura) e quale Capo dell'Ufficio del Coordinamento legislativo del Ministero dell'Economia e delle Finanze (nella seconda parte) confermano questa evoluzione dei rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'Economia che, vissuta in modo sinergico e coordinato, propositivo e costruttivo, è funzionale al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e, quindi, alla stabilità e alla crescita del Paese.

La *governance* della finanza pubblica è un tema ampio e complesso, paragonabile a un orologio sofisticato, con meccanismi minuziosi, che coinvolgono una serie di regole – a livello europeo, nazionale e regionale – e di procedure che si dipanano in sedi diverse: all'interno del Governo c'è una diarchia, talvolta sinergica, altre volte conflittuale, tra la regia della Presidenza del Consiglio e quella del Ministero dell'Economia e delle Finanze; all'interno di quest'ultimo vi sono i grandi centri di elaborazione del dipartimento del Tesoro e della Ragioneria generale dello Stato; in ambito parlamentare, oltre alle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, opera l'Ufficio parlamentare di bilancio, organo terzo e imparziale, deputato, tra l'altro, a vagliare l'attendibilità delle stime e delle previsioni che compiono la Ragioneria e gli altri organi tecnici governativi.

Innestato nella moltitudine di sedi e procedure parlamentari ed endogovernative, figura il complesso sistema del c.d. "semestre europeo", che ha scandito la procedura di bilancio con una serie di tempistiche e adempimenti che devono essere attentamente seguiti. E tutto ciò si svolge all'interno dei vincoli di un sentiero stretto, dove le regole sono sempre di più – il pareggio di bilancio strutturale a livello nazionale, l'equilibrio di bilancio che deve essere garantito dalle amministrazioni locali, la regola del debito, la regola della spesa, ecc. –, mentre le finalità e gli obiettivi di politica economica e sociale a lungo termine sono in larga parte predeterminati nel quadro dei documenti programmatici europei (v. la Strategia Europa 2020).

Nell'insieme, la *governance* della finanza pubblica è divenuta una materia oltre modo complessa, che riflette a ben vedere la stessa complessità della contemporaneità. In questo senso, l'evoluzione del modo di declinarsi di tale *governance* chiama direttamente in causa i rapporti tra Esecutivo e Parlamento e gli equilibri tra i diversi dicasteri all'interno della compagine governativa, al punto che non è azzardato affermare come l'assetto del sistema delle decisioni di bilancio costituisca la migliore fotografia del nostro sistema istituzionale. Così come nell'evoluzione dei modelli di *governance* della finanza pubblica è agevole intravedere l'autobiografia del nostro sistema politico e delle sue interazioni nel contesto interno, europeo e internazionale.

Nelle regole di finanza pubblica si intravede, infatti, nitidamente il rapporto che intercorre tra Parlamento e Governo e tra Governo e Unione europea. L'evoluzione delle regole della finanza pubblica è in qualche modo simmetrica all'evoluzione della nostra forma di governo; a sua volta, quest'ultima, nel modo in cui il pendolo della bilancia verte verso il potere decisionale-deliberativo del Parlamento o viceversa verso l'Esecutivo, incide sulle regole della finanza pubblica.

In questa prospettiva, per comprendere le dinamiche della *governance* della finanza pubblica e, in tale ambito, il ruolo attuale della Presidenza del Consiglio dei ministri, occorre partire dalla principale trasformazione del sistema politico-istituzionale che si è registrata negli ultimi decenni e che ha dato luogo a un

fenomeno di portata storica: lo spostamento del baricentro decisionale dal Parlamento all'Esecutivo.

Ricordiamo tutti qui il famoso “diritto al bilancio” da cui originano i Parlamenti moderni. Ebbene, nel corso degli ultimi anni, pare innegabile che questo “diritto al bilancio” sia divenuto, almeno sul piano sostanziale, una prerogativa, non dico esclusiva ma senz'altro preminente, del Governo. E ciò per una serie di ragioni, prima tra tutte l'evoluzione del processo di integrazione europea che ha condotto, da ultimo, all'introduzione del pareggio di bilancio e di tutte quelle procedure armonizzate del “semestre europeo” cui accennavo prima. Tale processo, con i suoi correlati vincoli di bilancio, ha costretto in qualche modo a conseguire una regia e un coordinamento della finanza pubblica assai più stringente, capace di centrare quegli obiettivi di politica economica di cui il Governo è divenuto al contempo negoziatore e garante a livello europeo. Naturalmente, al fenomeno hanno concorso anche una serie di altri fattori, quali, ad esempio, l'evoluzione del sistema politico in senso tendenzialmente maggioritario, che ha influenzato anche le modalità attraverso le quali le leadership politiche si impongono e quelle attraverso le quali, di riflesso, si svolgono i processi decisionali.

Ciò che è certo, per venire al cuore del tema dell'incontro odierno, è che in ragione di tali fattori la Presidenza del Consiglio è divenuta il perno, il fulcro, di un sistema di governo multilivello sempre più intricato in cui lo Stato, inteso come amministrazione centrale, negozia continuamente vincoli e obiettivi con l'Unione europea verso l'alto e con gli enti territoriali verso il basso.

La Presidenza del Consiglio, oggi più che mai, è la sede del confronto, del negoziato, dell'elaborazione strategica dei grandi assi della politica economica. E ha assunto questo ruolo spesso al di là delle regole formali, nella prassi viva delle istituzioni, perché come sempre accade nei meccanismi istituzionali sono le persone che rivestono un ruolo istituzionale che danno un'impronta e una specifica intonazione a quelle regole.

Si pensi, ad esempio, al rapporto con gli enti territoriali. Benché esista un organo chiamato formalmente a pronunciarsi sui documenti strategici di programmazione economico-finanziaria, quale la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di fatto esso è intervenuto di norma solo a valle di decisioni prese invece nell'ambito di confronti e negoziazioni con i rappresentanti di Regioni ed enti locali che si svolgono regolarmente presso la Presidenza del Consiglio; è lì, e non altrove, che si siglano gli accordi politici sulla quota del concorso alla finanza pubblica da parte delle amministrazioni locali o sul livello di autonomia impositiva loro costituzionalmente riconosciuto.

Parimenti, e anzi in maniera ancor più incisiva, accade con riferimento ai rapporti con l'Unione europea, nell'ambito dei quali gli obiettivi di bilancio sono il frutto di trattative defatiganti, che al di là dei tecnicismi sul saldo strutturale e l'*output gap*, assumono sempre caratteri eminentemente politici, come dimostrato dagli sforzi fatti per ottenere margini di flessibilità di bilancio per gli investimenti, l'urgenza dei migranti e quella delle calamità naturali e come dimostra la prassi applicativa della Relazione al Parlamento ai fini della richiesta allo stesso dell'autorizzazione all'indebitamento, la quale ha evidenziato, in modo esemplare, l'intrinseca flessibilità di regole di bilancio solo apparentemente molto rigide.

Analogo rilevante ruolo svolge la Presidenza del Consiglio nella definizione dei principali documenti di politica economica, quali il Documento di Economia e Finanza e la relativa Nota di aggiornamento. In questi ambiti, secondo la mia esperienza, la Presidenza gioca il ruolo dirimente, definisce la cornice “macro”, vaglia e puntualizza gli obiettivi delle diverse politiche pubbliche e media tra le esigenze delle diverse amministrazioni, e ciò ben al di là di qualsiasi circuito decisionale codificato nella legge n. 400 del 1988. Legge che, come tutte le buone leggi, è riuscita a rimanere “giovane” per trent’anni, pur non avendo affatto previsto questo complicato “ologramma” della finanza pubblica che è apparso negli ultimi due lustri.

Non meno importante è il ruolo propulsore della Presidenza nell’ambito dei processi di revisione della spesa, e ciò non solo in virtù della previsione dell’istituzione di un commissario ad hoc per la *spending review*, ma anche in ragione della recente previsione di un nuovo meccanismo in base al quale entro il 31 maggio di ciascun anno, con d.p.c.m., da adottare su proposta del Ministro dell’Economia ma previa deliberazione del Consiglio dei ministri, vengono definiti gli obiettivi di spesa di ciascun Dicastero per il successivo triennio – in termini di limiti di spesa e di risparmi da conseguire – in relazione ai quali i Ministri definiscono la propria programmazione finanziaria, indicando gli interventi anche legislativi da adottare con il disegno di legge di bilancio. Anche in questo delicato ambito della *spending review* emerge dunque in tutta evidenza il potere di indirizzo e decisionale assunto dalla Presidenza del Consiglio, che detiene alla fine l’ultima parola su tutte le politiche di settore.

Un ulteriore indice del peso preponderante assunto nella *governance* della finanza pubblica attiene, infine, alla decretazione d’urgenza, per mezzo della quale sono state adottate le più rilevanti manovre finanziarie al di fuori della sessione di bilancio. Anche in tal caso, mentre a valle si è consolidata la indesiderabile prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia – seppur mitigata da alcuni accorgimenti sul piano delle procedure parlamentari che ne hanno ridotto l’effetto di compressione delle prerogative del Parlamento – a monte, nella fase di predisposizione dei decreti legge, il ruolo della Presidenza e dei suoi uffici tecnici (DAGL *in primis*) ha trovato nuova linfa nel ricorso, sempre più frequente e in taluni casi patologico, all’approvazione dei testi in Consiglio dei ministri con la formula del “salvo intese”.

Questa “formula magica”, prima evocata dal professor Catricalà, fa sì che, terminato il Consiglio dei ministri, il testo venga di fatto portato in una sorta di “post-Consiglio”, una sede informale che non trova disciplina alcuna, in cui la Presidenza gioca un ruolo fondamentale di coordinamento ai fini della stesura finale del testo e spesso di mediazione dei dissidi emersi tra le amministrazioni, offrendo al contempo la soluzione giuridica in ordine alle nuove proposte formulate nel corso dello svolgimento del Consiglio dei ministri.

Infine, non meno rilevanti appaiono le novità in tema di flessibilità di bilancio. È vero che in tal caso il ruolo principale non è svolto dalla Presidenza, bensì dal Ministero dell’Economia e delle finanze e, per esso, dalla Ragioneria generale, ma è altresì vero che la maggiore flessibilità nella gestione del bilancio si pone in continuità con quel più generale spostamento del baricentro decisionale in materia di finanza pubblica prima richiamato.

Infine, vorrei fare una chiosa, richiamando una circostanza che ancora non è stata evocata negli interessanti interventi che mi hanno preceduto: oggi, oltre

che i trent'anni della legge n. 400, ricorrono, ad agosto, i quarant'anni dall'entrata in vigore della legge n. 468 del 1978 di riforma della contabilità generale dello Stato.

Da allora, i tentativi di aggiustamento e di riforma si sono susseguiti senza sosta; appena dieci anni dopo, con legge n. 362 del 1988, fu realizzato il primo tentativo di evitare la formazione di leggi finanziarie *omnibus* attraverso la previsione di una precisa e tassativa tipizzazione del "contenuto proprio" di tali leggi. In seguito, il Legislatore è più volte intervenuto (v. l. n. 94/1997, c.d. legge Ciampi e l. n. 208/1999) sino ad arrivare a rifondare il sistema contabile con la legge n. 196 del 2009, in seguito a sua volta modificata dalla legge n. 39 del 2011 al fine di innervarla di procedure tese ad integrare l'ordinamento interno con le regole del citato "semestre europeo".

Si è così giunti, infine, al "*Fiscal compact*", che ha indotto a riformare l'articolo 81 della Costituzione per introdurre il principio dell'equilibrio di bilancio strutturale, cui è seguita la legge di attuazione rinforzata n. 243 del 2012 che ha mutato in sostanziale la natura formale della legge di bilancio. Da ultimo, si è giunti alla legge n. 163 del 2016, che ha in parte ridisegnato la struttura della legge di contabilità n. 196.

La domanda che dovremo dunque porci è: oggi, a quarant'anni dalla legge n. 468 e nonostante i molteplici interventi di riforma, il sistema di *governance* della finanza pubblica assicura davvero un più trasparente, razionale e ordinato processo di definizione delle priorità dell'indirizzo politico finanziario e di allocazione delle risorse finanziarie pubbliche e un corretto rapporto tra Esecutivo, Parlamento ed enti territoriali?

Rispondendo a questa domanda sulla base di dati empirici, il quadro presenta luci e ombre. Quanto alle prime, il "vincolo esterno" di derivazione europea e quello interno connesso al nuovo art. 81 della Costituzione, consentono tutto sommato di tenere sotto controllo i disavanzi e nonostante il costante ricorso alla Relazione al Parlamento, hanno dimostrato di funzionare bene; pur in presenza di tensioni nel quadro politico e di turbolenze economiche, il consolidamento dei conti è virtuosamente proseguito. Inoltre, sono risultate accresciuti sia la funzione informativa e il sistema dei controlli sul bilancio (anche grazie all'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio), sia la sua funzione decisionale, potendo ora intervenire più agevolmente sull'intero *stock* della spesa e non solo sulla ripartizione delle risorse incrementali, sia, infine, la sua funzione esecutiva, atteso che le norme sulla flessibilità consentono una gestione del bilancio più strategica e orientata agli obiettivi e ai risultati.

La nota dolente è che malgrado i progressivi aggiustamenti della normativa contabile le questioni critiche che si trascinano ormai da decenni non sono state ancora superate: anche con la nuova configurazione della legge di bilancio non si è riusciti, infatti, a superare la tendenza verso una legislazione torrentizia, a tratti oceanica (solo la prima sezione della legge di bilancio 2018 reca ben 1181 commi), spesso infarcita di norme micro-settoriali e talvolta anche di carattere ordinamentale, sicché è possibile affermare che la *vexata quaestio* dell'ipertrofia della legge di bilancio e dell'ingorgo decisionale che puntualmente si verifica durante la sessione di bilancio si conferma, ancora una volta, come un nodo irrisolto del sistema delle decisioni di bilancio.

Nonostante la regia dei procedimenti parlamentari di bilancio condotta dagli uffici del Ministero dell'Economia e delle finanze, della Presidenza del Consiglio

e, in particolare, del Ministro per i rapporti con il Parlamento, le pressioni parlamentari a introdurre le più disparate modifiche marginali alla legislazione di spesa non sono certo venute meno, con l'unica "consolazione", permettetemi il termine, di aver ridotto la loro scala dimensionale e quindi il loro impatto sul deficit grazie a un approccio *top-down* che definisce a monte il limite invalicabile dei saldi di bilancio.

Allo stesso modo, tra le "ombre", occorre constatare come non si sia riusciti a evitare il puntuale ricorso alla oramai vetusta prassi del maxi-emendamento seguito da voto di fiducia, malgrado i citati limiti introdotti nella prassi parlamentare che ne hanno mitigato gli effetti in termini di compressione del "diritto al bilancio" del Parlamento.

Nel complesso, è possibile affermare che il disegno "cartesiano" che ha ispirato le più recenti innovazioni contabili si è concretizzato solo in minima parte nella prassi applicativa.

L'idea, sottesa alla riclassificazione del bilancio, di una legislazione di finanza pubblica ordinata, in cui tutte le poste di spesa sono divise in missioni e programmi, è rimasta quasi lettera morta, stante il fatto che la prassi maxi-emendamento/fiducia ha consegnato agli archivi della storia leggi di stabilità e di bilancio composte da un unico articolo con centinaia di commi.

Stessa sorte ha avuto l'idea di associare a ciascun programma di spesa specifici indicatori di risultato, atteso il pressoché nullo interesse verso tali strumenti nelle concrete dinamiche parlamentari. Nondimeno, l'idea di rivitalizzare la fase dell'analisi e della verifica dei risultati, e dunque l'esame del rendiconto annuale, al fine di impostare il ciclo di bilancio secondo l'approccio *zero base budgeting*, per consentire un più penetrante e sistematico controllo, anche qualitativo, della spesa pubblica e superare la spesa storica incrementale, è rimasta sulla carta nonostante il passaggio a una legge di bilancio decisionale che avrebbe dovuto favorire proprio tale processo.

Se questo è il contesto di fondo, le domande che dovremmo porci sono: cosa manca o non funziona nell'affresco delle regole contabili? Cosa si potrebbe fare per evitare la crescente entropia normativa e la proliferazione di norme di spesa spesso prive di impatti significativi sulla crescita e la coesione sociale? Una risposta univoca a tali quesiti ancora non c'è.

In questo dibattito si è molto discusso di vari aspetti e si è più volte evocato il ruolo, in particolare, della Ragioneria generale, in relazione alla quale è stata ventilata la possibilità di una sua diversa collocazione nell'ambito dell'Esecutivo e, segnatamente, una sua collocazione presso la Presidenza del Consiglio, al fine proprio di rafforzare i suoi compiti di indirizzo e coordinamento della politica generale del Governo. Al riguardo, non avendo alcun "conflitto di interessi", non posso esimermi dal pronunciarmi sulla questione, non prima però di aver fatto una premessa. La Ragioneria generale dello Stato è comunemente percepita come la struttura governativa che fa le previsioni di finanza pubblica e le quantificazioni delle norme di spesa e di entrata, ma essa in realtà non si occupa solo di questi profili. Anche quando si limita a svolgere attività di quantificazione degli oneri applicando metodi matematici, opera sempre in qualche misura valutazioni di merito recanti margini di apprezzamento discrezionale talvolta molto rilevanti. Ciò accade non tanto quando si pronuncia su singoli emendamenti di portata ridotta (il classico "emendamentino" parlamentare da qualche milione di euro che non viene bollinato per carenza di coperture) ma accade spesso per gli interventi

più ampi di politica economica, nei quali il confine fra valutazione tecnica e valutazione discrezionale va sfumandosi al punto che l'orientamento di un Ragioniere generale può far pendere l'ago della bilancia da una parte o dall'altra.

Se così è, appare evidente che soprattutto nella fase *ex ante* di valutazione delle possibili diverse opzioni dei grandi interventi di politica economia il ruolo della Ragioneria generale, anche in termini di simulazioni e valutazioni di impatto, è un ruolo essenziale che come tale si configura come servente l'attività dell'Esecutivo nella sua interezza. Da qui sorgono le proposte che sono state formulate da alcuni oratori che mi hanno preceduto, tra cui quella di traslare presso la Presidenza del Consiglio se non tutto il Dipartimento della Ragioneria almeno una parte, e in specie l'Ispettorato generale Bilancio (IGB). Dinanzi a una tale opzione, io però mi domando se non sia invece possibile immaginare soluzioni alternative.

La prima, potrebbe rinvenirsi nella istituzione, presso la Presidenza, di nucleo interno, una sorta di *pool* di specialisti di bilancio – per il quale non servirebbero tante unità, ma poche persone ben preparate – che sappia dialogare e confrontarsi con autorevolezza con i tecnici della Ragioneria anche per dipanare eventuali contrasti su specifiche misure oggetto di valutazioni divergenti. Tale struttura, cui spetterebbero compiti istruttori in materia di contabilità e finanza pubblica diversi da quelli attribuiti al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza, potrebbe essere affiancata da una innovazione procedurale che avrebbe un impatto sensibile sul sistema delle decisioni di bilancio, ossia la previsione di un meccanismo in base al quale in caso di dissenso e di valutazioni contrastanti tra la Struttura e la Ragioneria generale su una specifica la stessa possa essere rimessa alla deliberazione del Consiglio dei ministri.

Mi rendo conto che si tratterebbe di una innovazione ambiziosa e non priva di rischi in termini di salvaguardia dell'autonomia e della imparzialità delle valutazioni “tecniche” dalla “politica”, ma potrebbe forse costituire un ragionevole compromesso tra le diverse opzioni di intervento emerse nella giornata odierna, funzionale all'assunzione di responsabilità del Governo nella sua interezza sulle decisioni di politica economica di più ampio respiro. E a tal proposito permettetemi un'ulteriore considerazione. Il Governo segue, tramite il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, tutti i procedimenti parlamentari, ivi compresa pertanto la legge di bilancio. Questa è una fase molto complessa, nella quale i Rapporti con il Parlamento compiono una istruttoria raccogliendo i pareri espressi dalle singole amministrazioni; la Presidenza del Consiglio, tuttavia, attraverso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, gioca per molti versi un ruolo marginale, atteso che esprime il proprio parere esclusivamente sugli emendamenti governativi, ma non su quelli parlamentari. È questa una lacuna, a mio avviso, nel sistema delle decisioni di bilancio, perché proprio nella fase emendativa della legge di bilancio viene a mancare un coordinamento formale della Presidenza del Consiglio e le relative valutazioni sono, di norma, rimesse al Ministero dell'Economia e ai singoli ministeri di settore di volta in volta coinvolti, venendo così meno quella regia unitaria dei processi deliberativi che potrebbe, almeno in parte, contenere la tendenza all'ipertrofia delle leggi di bilancio e alla proliferazione disordinata di norme di spesa spesso micro settoriali. Lascio quindi come contributo di riflessione anche la valutazione circa l'opportunità di fare un passo in avanti per istruire il prosieguo dell'iter dei



provvedimenti di bilancio attribuendo alla Presidenza del Consiglio, in modo strutturato, anche il compito di esprimersi sulle proposte di modifica parlamentari.

A conclusione di questa breve disamina che meriterebbe, peraltro, ben altra trattazione, vorrei fare un'ultima notazione riprendendo quanto detto all'inizio: le dinamiche del nostro sistema di bilancio in ultima analisi non dipendono, a ben vedere, solo da questioni tecniche e di ingegneria contabile o procedurale, ma dallo spirito con il quale il sistema istituzionale e politico è in grado di imprimere slancio e accompagnare i processi d'innovazione.

Come per il suono di uno strumento musicale è cruciale l'abilità del musicista, così per il sistema delle decisioni di bilancio sono cruciali le dinamiche politiche; la leadership di governo, la stabilità degli esecutivi e la coerenza dei programmi, influenzano in modo decisivo il rapporto tra Governo e Parlamento e all'interno della compagine governativa, e ciò al di là delle regole di bilancio.

Esiste, infatti, una sorta di processo circolare nell'ambito del quale gli elementi evolutivi della forma di governo e delle procedure di bilancio attivano processi di reciproca interazione. La configurazione di un sistema istituzionale ha profonde implicazioni sulla disciplina delle decisioni di finanza pubblica, così come la disciplina delle procedure di bilancio esercita un'influenza sulla forma di governo del sistema. E in questa prospettiva, la prossima consultazione elettorale, che comporterà il passaggio da un sistema maggioritario ad uno in prevalenza proporzionale, a mio avviso non potrà non avere ripercussioni anche sul modello di *governance* della finanza pubblica. Quali, lo scopriremo.

1. Per inquadrare l'evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio e il dibattito che l'ha accompagnato, il *framework* teorico sotteso a molte analisi può essere rappresentato da due coppie concettuali.

La prima è costituita dalla celebre distinzione, introdotta da Maurice Duverger, tra “democrazia immediata” e “democrazia mediata”. Ossia tra sistemi politico-istituzionali in cui il corpo elettorale è in grado di scegliere una maggioranza ed un Governo, e sistemi nei quali il corpo elettorale può solamente distribuire quote proporzionali di potere tra i partiti, i quali, dopo lunghi negoziati, designano il Primo Ministro e gli altri componenti del Governo. Questa distinzione è stata introdotta e utilizzata non soltanto in funzione descrittiva ma altresì in funzione prescrittiva. Infatti, la legittimazione popolare diretta del Governo costituiva un pilastro fondamentale della teoria duvergeriana della “monarchia repubblicana”, che trovava l'altro pilastro nella spinta alla personalizzazione del potere alimentata dal ruolo dei media, in specie la televisione, nel formare l'opinione pubblica e influenzare gli atteggiamenti degli elettori, e quindi dai nuovi circuiti della comunicazione politica.

Secondo i fautori della “monarchia repubblicana” e della “democrazia immediata” – tra i quali in Italia un ruolo culturale importante ha avuto Serio Galeotti – si sarebbe dato vita a governi stabili (governi di legislatura) in grado di fronteggiare la forza delle tecnostutture, delle imprese multinazionali del neocapitalismo e le tendenze oligarchiche proprie di una “*Démocratie sans le peuple*”.

L'altra coppia concettuale, che pure fa da sfondo alle analisi e al dibattito sull'evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio, si rinviene nell'analisi di Fraenkel della democrazia rappresentativa, che sarebbe animata da una tensione congenita tra principio rappresentativo e principio plebiscitario. Il primo fa leva sull'autonomia dei rappresentanti e sul riconoscimento del carattere articolato e composito del popolo di per sé incapace di esprimere una volontà unitaria, con la conseguenza che l'interesse generale dovrebbe essere identificato da soggetti la cui autorità deriva dal popolo ma che agiscono in condizioni di autonomia costituzionalmente garantita rispetto allo stesso (i rappresentanti, appunto). Il secondo principio, invece, si basa sul riconoscimento di una volontà popolare immediata, cui il leader si collega direttamente e senza il filtro di un intermediario.

Questa distinzione serve non solo a spiegare, ma può offrire argomenti polemici da utilizzare nella lotta politica. Lo stesso Fraenkel, infatti, metteva in evidenza come i due principi tendono a degenerare: il principio rappresentativo degenera in oligarchia, quello plebiscitario può degenerare in una dittatura cesaristica.

2. Su questi concetti velocemente richiamati si è giocata l'evoluzione della figura del Presidente del Consiglio e su di essi ha fatto prevalentemente leva, in modo più o meno esplicito, il dibattito che ha seguito sia tale evoluzione sia i propositi di riforme istituzionali: la democrazia immediata opposta alla

democrazia mediata e, di converso, la legittimazione fondata sul principio plebiscitario in contrapposizione alla legittimazione fondata sul principio rappresentativo.

La prima coppia concettuale si riferisce essenzialmente al modo come funziona un regime politico (senza imbarcarmi in sofisticate distinzioni, uso questo termine come riassuntivo degli assetti di forma di stato e forma di governo), la seconda prevalentemente alla sua legittimazione. La prima ha a che vedere soprattutto con il modo in cui opera il sistema politico, con il sistema elettorale ed il disegno del sistema di governo. La seconda riguarda le fonti da cui il regime tra legittimazione ed evidenzia la precarietà della stessa, gli equilibri instabili tra diversi principi di legittimazione ed i connessi diversi assetti del regime politico. Le due coppie concettuali sono complementari perché insieme ci dicono come funziona il sistema politico-istituzionale e come esso si legittima.

Contemporaneamente, le evoluzioni – reali o soltanto immaginate o proposte - verso uno dei poli delle due coppie concettuali hanno fornito argomenti polemici largamente impiegati nella lotta politica. Da una parte il rischio della degenerazione oligarchica del sistema, della chiusura dei rappresentanti in casta chiusa e autoreferenziale, e dall'altra parte il timore della dittatura cesaristica.

Questi elementi polemici sono stati impiegati ricorrentemente nel dibattito politico, per contrastare e delegittimare le strategie istituzionali degli avversari. Argomenti e critiche che, con l'andare del tempo e la scomparsa delle identità partitiche in una "società liquida", sono stati utilizzati in modo scambievolmente, a seconda delle convenienze politiche, contro l'avversario senza prestare particolare attenzione ai rispettivi retroterra culturali. Contro l'avversario politico può valere, a seconda dei momenti, ora l'accusa di fare parte di una oligarchia chiusa ora quella di autoritarismo, così come, sempre a seconda delle convenienze, si può impiegare ora il richiamo al pluralismo ed alle garanzie costituzionali dello stesso, ora l'esigenza di far valere direttamente e senza freni e ostacoli la volontà unitaria del popolo. Certamente, i concetti richiamati e le polemiche che, in modo più o meno velato, ad essi hanno fatto riferimento sono stati impiegati con riguardo agli assetti più generali della forma di governo o addirittura della forma di stato, ma i differenti equilibri degli stessi – ora più vicini alla democrazia mediata ed alla legittimazione offerta dal principio rappresentativo, ora alla democrazia immediata ed alla legittimazione offerta dal principio plebiscitario – hanno condizionato fortemente il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri. Ed infatti il dibattito sul suo ruolo si è sovente sovrapposto a quello sulle sorti della democrazia italiana e probabilmente è difficile, e forse fuorviante, analizzare le trasformazioni del ruolo del Presidente del Consiglio indipendentemente da questo più ampio contesto.

3. La variabilità del ruolo del Presidente del Consiglio è stata resa non solo possibile ma anche agevolata dall'elevata elasticità della disciplina costituzionale.

Com'è noto, il 5 settembre 1946, la seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione in seno all'Assemblea costituente, approvò l'ordine del giorno Perassi, che conteneva l'opzione per il sistema parlamentare disciplinato «con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo ed evitare le degenerazioni del parlamentarismo». Senonché i successivi lavori dei costituenti portarono all'interpretazione in chiave riduttiva dell'ordine del giorno Perassi.

Alla fine, venne approvata la debole razionalizzazione del parlamentarismo prevista dall'art. 94 Cost., furono stabilite le regole fondamentali sulla formazione del governo (artt. 92 e 93), che lasciavano largo spazio a successive consuetudini e convenzioni costituzionali e fu approvato l'art. 95 che definisce le relazioni endogovernative, accogliendo tre distinti principi organizzativi che risalgono a periodi diversi della storia costituzionale italiana. Infatti, la suddetta disposizione contestualmente riconosce il principio dell'autonoma responsabilità del singolo ministro, risalente allo statuto albertino, il principio collegiale, introdotto con il "decreto Zanardelli" del 1901, ed il principio monocratico, risalente alle legge sul Capo del governo del 1925, e che si sostanzia nell'affidare al Presidente del Consiglio la direzione della politica generale del Governo (la cui determinazione, invece, dovrebbe spettare al Consiglio dei ministri), nonché la promozione e il coordinamento dell'attività dei ministri.

In questo modo si rinviava ad un momento futuro la concreta determinazione degli equilibri endogovernativi, allorché, superate le incertezze della fase costituente, si sarebbe potuto trovare un assetto più stabile dell'intera forma di governo. In questa prospettiva si colloca l'ultimo comma dell'art. 95 che prevede la legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio. Legge che è stata considerata, fin dai primi interpreti della Costituzione, come una legge generale sul Governo e non semplicemente come una legge riguardante le strutture amministrative della Presidenza del Consiglio. Perciò approvare questa legge avrebbe significato ridurre l'iniziale elasticità degli assetti endogovernativi chiarendo come combinare i tre diversi principi organizzativi e, possibilmente, individuando gli strumenti istituzionali per concretizzare le funzioni di direzione e di coordinamento affidate al Presidente del Consiglio.

Contestualmente con questa legge si sarebbe precisato il ruolo del Governo nella forma di governo, riducendo – anche se non annullando – la sua iniziale indeterminatezza. Esiste infatti un fortissimo nesso tra il modo in cui si realizza l'equilibrio tra i tre principi di organizzazione del Governo ed il modo in cui si realizza l'equilibrio complessivo della forma di governo. Così se il sistema opera secondo gli schemi della democrazia mediata che affida ai partiti le scelte sul governo – sulla sua vita e sulla sua struttura – e sulle politiche pubbliche con valorizzazione del compromesso parlamentare, allora il Presidente del Consiglio è debole mentre è massima l'autonomia dei ministri. Viceversa, se il sistema spinge verso la scelta sostanzialmente popolare della maggioranza e del Presidente del Consiglio, si irrobustisce il ruolo del Governo e la funzione di direzione e di coordinamento del Presidente del Consiglio, riducendo sensibilmente l'autonoma responsabilità di ciascun ministro. Ed ancora se l'evoluzione verso il parlamentarismo maggioritario non si accompagna a forme di sostanziale investitura popolare del Premier e permangono Governi di coalizione, la riduzione dell'autonomia dei ministri, necessaria per assicurare che il Governo possa dirigere il Parlamento secondo un indirizzo unitario, richiede la valorizzazione del principio collegiale incentrato sul Consiglio dei ministri. Scegliere un certo assetto dell'ordinamento del Governo implica, in modo più o meno marcato, anche una scelta in merito agli assetti della forma di governo.

Tutto ciò spiega i forti ostacoli che si sono frapposti all'approvazione della legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, che, non a caso, è avvenuta (con la legge n. 400/1988) quarant'anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione ed è coincisa con la crisi della democrazia mediata fondata sui partiti di massa,

che, da lì a qualche anno, sarebbe stata sostituita con i primi esperimenti di democrazia immediata e di legittimazione sostanzialmente diretta del Premier.

4. Equilibri instabili e assetti variabili sono un elemento tipico della storia repubblicana, specie di quella recente. Democrazia mediata e democrazia immediata, principio rappresentativo e principio plebiscitario non si collocano, nella concreta vicenda politico-istituzionale italiana lungo un continuum, come fasi diverse di una comune storia costituzionale. Ma si affrontano l'uno contro l'altro, ora nella concreta realtà politico-costituzionale, ora nelle rappresentazioni di quella realtà e nei simboli che usano gli attori politici per animare il dibattito pubblico. In certi momenti, più o meno lunghi, c'è la prevalenza di un assetto ma difficilmente si ha la piena condivisione, da parte di tutti gli attori politici, di uno specifico assetto della forma di governo e della democrazia, così come coesistono, nel loro funzionamento concreto, logiche differenti. Si assiste alla prevalenza ma difficilmente ad una compiuta affermazione di un modello o di un altro, di una logica istituzionale o dell'altra.

Tutti i sistemi costituzionali hanno un'intrinseca elasticità, che permette di individuare diverse fasi di sviluppo, attraverso equilibri diversi delle istituzioni all'interno di un quadro costituzionale formalmente immutato. Le convenzioni costituzionali e i mutamenti taciti della Costituzione sono i principali strumenti che la dottrina costituzionalistica ha impiegato per esprimere queste dinamiche. In Italia, oltre a questo, c'è dell'altro. Il punto cruciale è che il conflitto politico ha riguardato non soltanto la sfera della politica e quella delle politiche pubbliche, ma ha investito le modalità di operare della democrazia.

In particolare, bisogna muovere dal rilievo che c'è sempre stato un difetto di legittimazione reciproca tra le forze politiche. In tutta la prima lunga fase di storia repubblicana – quella, per intenderci, che la pubblicistica corrente suole chiamare “Prima Repubblica” – c'erano partiti che, pur operanti all'interno del sistema politico e di quello istituzionale, erano considerati impossibilitati ad assumere ruoli di governo (la celebre *conventio ad excludendum* nei confronti del partito comunista e della destra neofascista), poi, con la cosiddetta “Seconda Repubblica”, anche se si introdusse la prassi dell'alternanza nei ruoli di governo e di opposizione, si è prodotta una lacerante contrapposizione tra schieramenti animati da ricorrenti reciproche accuse di mancanza di una piena legittimazione a guidare il governo del Paese. Quella è stata la fase dell'irriducibile contrapposizione tra berlusconiani e antiberlusconiani, che ha dato vita ad una lotta politica che sembrava rispondere alla logica schmittiana della relazione amico/nemico. Pertanto, più che una “democrazia maggioritaria” funzionante secondo gli schemi in quegli anni operanti in Europa, c'era quello che è stato definito un “bipolarismo conflittuale” (Lippolis e Pitruzzella). Poi, quando questo assetto è entrato in crisi, è emersa una contrapposizione altrettanto irriducibile tra gli attori politici su cui si era imperniata quella fase (il Partito democratico e Forza Italia), e le forze genericamente chiamate populiste (Movimento 5 Stelle e Lega) che si sono proposte come alternative al “sistema”.

In questo contesto è sempre mancata una condivisione effettiva su come intendere il funzionamento della democrazia e sugli assetti istituzionali su cui essa doveva basarsi. Invece, ci sono state, e più recentemente si sono accentuate, visioni diverse dell'assetto che dovrebbe avere la democrazia italiana basate su ragioni ideologiche, culturali oppure meramente opportunistiche a seconda delle

convenienze di parte in un preciso momento storico. Da qui l'instabilità dei modelli istituzionali e delle logiche di funzionamento della forma di governo e dei suoi rapporti con la forma di stato.

Tutto quanto detto si è riflesso sul ruolo del Presidente del Consiglio. Quest'ultimo, trovandosi al crocevia delle tre principali arene che connotano la politica contemporanea, finisce per essere un attore fondamentale che influenza, in un determinato momento, il funzionamento del regime democratico ma anche una spia essenziale dei suoi mutevoli equilibri che ne condizionano il ruolo. Le tre arene sono: quella partitica dove si gioca la competizione per il controllo del partito, secondo regole che possono essere molto diverse, e per la conformazione dei meccanismi di selezione dei parlamentari, ossia i sistemi elettorali; quella istituzionale, in cui il conflitto ha come oggetto il controllo delle risorse giuridico-istituzionali che riguardano i rapporti tra gli organi costituzionali, in particolare Governo e Parlamento, ed i rapporti endogovernativi; quella della comunicazione dove entra in gioco il tipo di rapporto che si instaura con l'opinione pubblica. Le modalità di funzionamento e le logiche che prevalgono in ciascuna di esse possono spingere verso la democrazia immediata o verso la democrazia mediata, verso il principio rappresentativo o verso il principio plebiscitario.

5. I primi quarant'anni di storia repubblicana sono stati dominati, com'è noto, dalla democrazia dei partiti. La sua logica di funzionamento è stata efficacemente sintetizzata da Giuseppe Guarino con l'espressione «oligarchia democratica in forma parlamentare». La democrazia si fondava e poteva funzionare grazie ai partiti di massa e ad un sistema elettorale proporzionale, che davano vita ad un'oligarchia che nelle sedi parlamentari, grazie alla mediazione e al compromesso, poteva realizzare l'equilibrio tra l'esigenza di rappresentare una società divisa da profondi *cleavages*, e l'esigenza di realizzare un governo politico. Era l'era della democrazia mediata e del principio rappresentativo, fondato però sui partiti.

Al Parlamento centrale, sede del compromesso tra i partiti di maggioranza e di minoranza, faceva da logico corollario un Governo debole dominato dai partiti della coalizione. I partiti erano i formatori sostanziali del Governo, mentre l'incaricato svolgeva una funzione di mediazione diretta alla formazione di un accordo di coalizione che – come scriveva Gianni Ferrara – costituiva una vera e propria «necessità istituzionale». L'accordo tra i partiti definiva la struttura personale del Governo e l'elenco delle «cose da fare». In questo quadro, il Presidente del Consiglio aveva un ruolo di mediatore tra le delegazioni dei partiti al Governo con un obiettivo prioritario: mantenere la solidità nell'accordo di coalizione, la cui rottura equivaleva all'apertura della crisi di governo.

Coerentemente con questo ruolo, vi era una regola convenzionale che vietava il cumulo della funzione di segretario politico del partito e di Presidente del Consiglio, proprio per evitare che quest'ultimo fosse dotato del plusvalore politico derivante dalla leadership di partito. La comunicazione politica era incentrata sui gruppi dirigenti dei partiti, che dominavano la scena pubblica. I Ministri, in un simile contesto, erano i rappresentanti nel Governo dei rispettivi partiti e pertanto potevano comportarsi come «neosignori feudali». Pertanto, il Governo mancava di una direzione politica unitaria, tant'è che venne coniata la formula del «Governo a direzione plurima dissociata». Mancava una legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio e gli apparati del Presidente del

Consiglio erano il frutto della stratificazione di provvedimenti normativi succedutisi nel tempo, privi di una logica unitaria. Pertanto, il titolo di un fortunato saggio di Sabino Cassese poneva la domanda: «esiste un Governo in Italia?».

In realtà, il governo esisteva ed era basato sui partiti politici e i loro gruppi dirigenti. Esso era assicurato grazie a quella che è stata definita la “doppia virtù” dei partiti (M. Fioravanti). Ossia la loro capacità di essere i rappresentanti del pluralismo e contemporaneamente l’incarnazione del principio di “unità” attraverso la selezione-mediazione degli interessi sociali realizzata alla luce del programma e dell’ideologia.

Quando si è esaurita la “doppia virtù” dei partiti politici e questi ultimi sono stati colpiti da una crisi che ha riguardato sia il versante della legittimazione sia quello della capacità decisionale, la soluzione venne trovata da alcuni nel passaggio ad una democrazia immediata che portasse all’investitura popolare diretta del Capo dell’Esecutivo.

Già nei primi anni Ottanta del secolo scorso, vi furono i primi tentativi di contrastare l’oligarchia dei partiti attraverso un ruolo nuovo della leadership politica che avrebbe dovuto riguardare anche il Governo. L’offensiva venne condotta da Bettino Craxi in tutte e tre le arene precedentemente individuate: l’arena della comunicazione, dove fu sfruttata in pieno la spinta alla personalizzazione derivante dall’uso del mezzo televisivo; l’arena politica, dove Craxi ottenne il pieno controllo del partito socialista e si sforzò di modificare a vantaggio di quest’ultimo i rapporti di forza con il Pci; il circuito istituzionale dove avviò una duplice battaglia, la promozione di una “Grande riforma istituzionale” che doveva introdurre anche in Italia una sorta di monarca repubblicano e, a Costituzione invariata, il rafforzamento del ruolo istituzionale del Governo e del Premier.

L’esperienza terminò in un fallimento, ma il lascito politico e istituzionale è stato importante e duraturo. Da una parte, c’erano stati il riequilibrio nei rapporti tra Governo e Parlamento, a favore del primo, e la stesura di un testo di riforma del Governo che poi sarebbe diventata la celebre legge n. 400 del 1988, con cui si dava corpo giuridico-istituzionale alla funzione di direzione politica e di coordinamento del Presidente del Consiglio.

Dall’altra parte, era stata introdotta stabilmente nella cultura politica italiana l’idea che una democrazia immediata imperniata su un leader tendenzialmente coincidente con il Capo dell’Esecutivo poteva essere una valida alternativa all’oligarchia partitica ormai in crisi. Quest’idea ha trovato nell’anticraxismo la sua principale opposizione politica e culturale, che ha contribuito ad alimentare in buona parte della democrazia cristiana e del partito comunista e dei loro eredi (in particolare il Partito democratico), un’opposizione di principio verso l’ascesa di leadership monarchiche e verso l’irrobustimento del ruolo del Presidente del Consiglio che di quell’ascesa è una componente rilevante.

6. La “svolta bipolare” ha costituito la principale premessa dell’ascesa di una leadership monarchica, realizzata attraverso l’unificazione tra la carica di leader della coalizione vittoriosa e quella di Premier.

La data di nascita della cosiddetta “Seconda Repubblica” è il 18 aprile 1993, quando si è celebrato il referendum elettorale che ha portato all’abrogazione del sistema proporzionale a favore di un sistema prevalentemente maggioritario. Un referendum che faceva registrare una soglia assai elevata di sì (oltre l’80%), che

esprimevano sia la forte disaffezione popolare nei confronti dei partiti di massa e delle loro liturgie politiche sia il desiderio degli elettori di potere contare nella scelta dei Governi. Lo slogan che connota questa fase è «ridare lo scettro al principe», cioè consentire al corpo elettorale di scegliere direttamente il Governo ed il suo Presidente. Uno slogan che esprimeva sia una trasformazione già in atto che un progetto di riforma istituzionale che avrebbe dovuto consolidare tale trasformazione.

Il punto di appoggio istituzionale di questa trasformazione in chiave di democrazia immediata è stata la legge elettorale, che ha consacrato i risultati del referendum attraverso un sistema prevalentemente maggioritario (sostituito nel 2005 con un sistema proporzionale ma con premio di maggioranza e liste bloccate), favorendo l'affermazione di una logica bipolare nel sistema politico. Dalle coalizioni formate dopo le elezioni si è passati alle coalizioni formate prima e con l'indicazione di un chiaro candidato alla carica di Presidente del Consiglio, da un sistema bloccato e senza ricambio nei ruoli di maggioranza e di minoranza si è passati alla pratica dell'alternanza. Le elezioni politiche del 1994, 1996, 2001, 2006 e 2008 hanno visto la contrapposizione di due coalizioni di partiti tra loro alternative, ciascuna con un proprio candidato alla carica di Presidente del Consiglio.

Dal Presidente del Consiglio scelto dai partiti e mediatore tra i partiti si è passati al Presidente del Consiglio che sostanzialmente (certamente non formalmente visto che il corpo elettorale elegge i parlamentari) ha un'investitura popolare in quanto indicato espressamente per ricoprire tale carica dalla coalizione prima delle elezioni. Questa evoluzione si è accoppiata ad un'altra trasformazione, ossia l'affermazione di quello che è stato chiamato "partito personale" (Mauro Calise). Un partito, con identità ideologica assai scolorita, flessibile nei programmi, con un'organizzazione che è saldamente controllata dal suo leader. Un partito al servizio del leader, uno strumento di cui egli si serve per vincere le elezioni e mantenere il potere, senza effettive opposizioni interne, e che gli fornisce il piedistallo per instaurare un rapporto diretto con l'opinione pubblica andando al di là della struttura organizzativa del partito. Forza Italia, creata da Silvio Berlusconi, è il prototipo di questa nuova forma di organizzazione politica, che rafforza la già presente spinta alla personalizzazione del potere indotta dal ruolo delle televisioni, le cui caratteristiche tecniche ai fini della comunicazione Berlusconi ha saputo padroneggiare assai bene. Il ruolo dei media, e in particolare di quello televisivo, sono stati cruciali nel forgiare una leadership di successo, in grado di rivolgersi direttamente all'opinione pubblica, saltando completamente il rapporto con le oligarchie partitiche.

Il centro-sinistra e, in particolare, l'Ulivo prima e il Partito democratico poi, hanno avuto difficoltà e forti resistenze interne all'affermazione di questo tipo di leadership politica, che non si è mai compiutamente affermata. Tuttavia, anche in quest'area il ruolo della leadership personale è risultato determinante per vincere le elezioni (come è avvenuto con Romano Prodi), e il Presidente del Consiglio si è avvantaggiato del plus-valore politico che deriva dall'investitura popolare e dal rapporto diretto con l'opinione pubblica.

In definitiva, sia pure con non poche contraddizioni (evidenziate dalle travagliate vicende politiche delle coalizioni) e formidabili resistenze sia di ordine culturale sia legate agli interessi delle oligarchie partitiche, per circa un ventennio il regime si è avvicinato agli schemi della democrazia immediata ad ha



riconosciuto il ruolo del principio plebiscitario, dando vita ad un ruolo del Presidente del Consiglio molto diverso rispetto a quello del periodo precedente. Un ruolo caratterizzato da una sicura centralità in tutte e tre le arene precedentemente citate: quella politica, quella comunicativa e quella istituzionale.

7. La lunga fase “bipolare” basata sulla scelta sostanzialmente popolare della maggioranza di governo e del Premier, in assenza di qualche tipo di puntello costituzionale cui potesse appoggiarsi, è entrata in crisi. Non soltanto c’era il clima di irriducibile contrasto tra i partiti su cui doveva imperniarsi e che non si sono mai reciprocamente legittimati, ma non c’è mai stata una riforma istituzionale che adeguasse pienamente il meccanismo istituzionale alla logica della democrazia immediata e riconoscesse come indispensabile al buon funzionamento del sistema il principio plebiscitario, senza sostituire del tutto quello rappresentativo.

Così quando la grave crisi economica e finanziaria nata nel 2008 negli Stati Uniti si è trasferita in Europa traducendosi in crisi dei debiti sovrani e del sistema bancario, il sistema politico e istituzionale italiano, nell’autunno del 2011, ha manifestato tutta la sua vulnerabilità, con la crisi del governo Berlusconi e la formazione del governo tecnico presieduto da Mario Monti. La democrazia immediata e il principio plebiscitario venivano sospesi, come se si ricorresse ad una sorta di “dittatura commissaria” per tutelare la *salus reipublicae*. Tale situazione del tutto eccezionale ha consentito al Presidente del Consiglio di assumere la piena direzione politica del Governo e del Parlamento, richiamandosi agli imperativi europei la cui attuazione era considerata condizione necessaria per superare la crisi. In questo modo sono state approvate dal Parlamento riforme assai difficili, come quella riguardante le pensioni (la cosiddetta “legge Fornero”) o la riforma costituzionale dell’art. 81 che ha introdotto il principio dell’equilibrio di bilancio.

Ma era, per forza di cose, una fase eccezionale, cui doveva seguire il recupero di ruolo da parte dei partiti politici. Lo stesso Mario Monti, al termine dell’esperienza di Governo, ha tentato di rafforzare la sua posizione ricorrendo alla formazione di un partito personale (Scelta civica), che però nelle elezioni del 2013 otteneva un risultato modesto. Un dato di quella fase, comunque, era destinato a durare e a caratterizzare tutta la legislatura aperta con le elezioni del febbraio 2013: il superamento della democrazia immediata e della logica bipolare su cui essa si era fondata. Le elezioni, infatti, davano origine ad un Parlamento frammentato rendendo impossibile il funzionamento della dinamica bipolare. Ne seguì la formazione post-elettorale della coalizione e un iter lungo e travagliato – come quelli tipici della “Prima Repubblica” – di formazione del Governo: il governo Letta sostenuto da una “grossa coalizione” (che otteneva la fiducia il 30 aprile, dopo un mese e mezzo dall’apertura della XVII legislatura).

Con il successivo Governo guidato da Matteo Renzi (febbraio 2014), sostenuto da una coalizione tra Partito democratico e Nuovo Centrodestra, c’è stato un vigoroso e incessante sforzo di allineare le tre arene in cui si gioca il ruolo del Presidente del Consiglio in modo da rafforzarne la leadership.

Renzi è stato segretario politico del Partito democratico e, grazie ai poteri derivanti dallo statuto ed al dominio nella direzione del partito, ha cercato di avere un controllo assai ampio, dando poco spazio alle minoranze. Quindi c’è stato un Presidente del Consiglio con un partito personale, ancora distante dalla Forza

Italia di Silvio Berlusconi, ma comunque ben diverso dal partito a guida oligarchica che ha definito gran parte della storia dei gruppi politici eredi del vecchio partito comunista. Ancora più marcato è stato il controllo della comunicazione politica. Il Governo parlava quasi esclusivamente per bocca del suo Presidente e pure il partito architrave della maggioranza di governo si esprimeva quasi esclusivamente attraverso il suo leader che coincideva con il Presidente del Consiglio. In questo modo la spinta verso la personalizzazione della politica e del potere politico è stata assai forte attribuendo al Premier una centralità indiscussa.

Anche nell'arena istituzionale è cresciuto il controllo del Presidente del Consiglio. Basti pensare all'espansione ulteriore del potere normativo del Governo e al ruolo di guida della produzione legislativa parlamentare con numerose riforme approvate (dal "*Jobs Act*" alla riforma della pubblica amministrazione o a quella delle Banche popolari, per citarne solamente alcune), di cui Renzi ha rivendicato la propria diretta paternità. Ed ancora c'è stato un uso dei poteri di nomina attribuiti al Presidente del consiglio con uno stile fortemente personale che ha permesso di nominare fedelissimi del Premier in ruoli cruciali, a partire dal capo del DAGL della Presidenza del Consiglio vero crocevia dei processi decisionali del Governo.

Pure gli equilibri nei rapporti all'interno del Governo sono cambiati in modo da rafforzare la direzione politica del Premier. Al riguardo è sufficiente citare il rapporto tra Presidente del Consiglio e Ministro dell'Economia. Quest'ultimo è sempre stato, soprattutto grazie al controllo della Ragioneria generale e quindi del "potere della spesa", il vero contraltare del Presidente del Consiglio, in grado di bloccare l'iniziativa o di condizionarne i contenuti (anche il Premier Berlusconi, capo di un partito personale, doveva piegarsi di fronte alla ferrea volontà del potente ministro Giulio Tremonti). Al contrario, all'epoca del Governo Renzi molte decisioni riguardanti la finanza pubblica si sono spostate a Palazzo Chigi, che ha avuto di fronte un ministro "tecnico" (Padoan), privo di una sua base di forza politica personale. Ed ancora va evidenziato come i Ministri senza portafoglio sono stati scelti tra persone legate da un rapporto di strettissima fiducia personale col Presidente del Consiglio, con la conseguenza di rendere concreta l'immagine del Ministro senza portafoglio come "collaboratore" del Premier, rafforzando la centralità della Presidenza del Consiglio in tutti i circuiti istituzionali.

8. Il paradosso dell'esperienza citata è che, da una parte, il Governo era nato come espressione della democrazia mediata, era cioè il prodotto delle scelte dei partiti senza alcuna investitura da parte del corpo elettorale, ma, dall'altra parte, il Presidente del Consiglio cercava di dare vita ad una democrazia fondata su una forte leadership personale in opposizione, dichiarata e vistosamente rappresentata sulla scena pubblica, alle oligarchie partitiche, sempre più deboli e prive di reali agganci nella società ma in grado di ostacolare i tentativi di un loro drastico ridimensionamento. Il Presidente del Consiglio finiva per giocare il principio plebiscitario contro il principio rappresentativo e le relative oligarchie, senza avere avuto però quell'investitura popolare diretta che normalmente è alla base della legittimazione di tipo plebiscitario.

La valorizzazione del principio plebiscitario e il tentativo di irrobustimento del ruolo del Presidente del Consiglio grazie ad esso e quindi mediante il rapporto

diretto con l'opinione pubblica, saltando qualsiasi intermediazione offerta dai partiti e da altri corpi intermedi, si sarebbero potuti stabilizzare con la riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi e approvata dal Parlamento, e soprattutto con una legge elettorale (*l'Italicum*) che avrebbe dovuto consolidare la democrazia immediata e la componente plebiscitaria del regime politico.

Lo stesso referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 è stato trasformato in una consultazione di tipo plebiscitario nei confronti del Presidente del Consiglio. Quest'ultimo è stato travolto da un esito largamente negativo, la cui onda lunga è continuata fino alle elezioni politiche del 4 marzo 2018 che hanno segnato la cocente sconfitta del Partito democratico sceso sotto la soglia del venti per cento dei voti. Il principio plebiscitario cui il Presidente del Consiglio cercava di rifarsi per definire il suo nuovo ruolo politico-costituzionale una volta evocato non poteva essere più facilmente neutralizzato e, dopo che il referendum costituzionale è stato vissuto come una risposta negativa ad un plebiscito personale, le conseguenze sono state persistenti. Nel frattempo, gli avversari di Renzi sono stati anche gli avversari del tipo di democrazia immediata e tendenzialmente plebiscitaria da lui proposta, con la conseguenza che, in quel periodo, ritornavano ad essere esaltati i meccanismi costituzionali di limitazione del potere e di salvaguardia del pluralismo (come il bicameralismo paritario) e le virtù dei sistemi elettorali proporzionali.

Per reazione, l'ultima parte della legislatura ha visto il rafforzamento del principio rappresentativo e della democrazia mediata. Quest'ultima, poco prima del termine della legislatura, ha trovato una sicura espressione nell'approvazione di una legge elettorale proporzionale (*il Rosatellum*), che programmaticamente impedisce alle elezioni di individuare una maggioranza di governo e un Premier, rinviando la scelta del Governo agli accordi conclusi dai partiti dopo le elezioni. Nel frattempo, il nuovo Presidente del Consiglio, Paolo Gentiloni, ha dovuto governare in un contesto caratterizzato, come si è visto, dall'instabilità dei modelli istituzionali, dovendo continuare ad affrontare, tra l'altro, la grande questione di porre definitivamente fine alla crisi economico-finanziaria e riavviare un percorso di crescita. Il principio plebiscitario è stato messo da parte, segnando un ruolo del Presidente del Consiglio ben diverso da quello che aveva cercato di definire il suo predecessore.

Certamente alcuni dei fattori che negli anni precedenti avevano portato ad irrobustire il ruolo del Presidente del Consiglio rispetto a quello che era proprio del tempo della democrazia dei partiti sono rimasti, e difficilmente verranno meno nel prossimo futuro. Basti pensare, tra l'altro, alle risorse istituzionali che gli vengono date dalla legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, al crescente ruolo europeo, ulteriormente incrementato dall'espansione del metodo intergovernativo, che ne rafforza la posizione all'interno del Governo nei confronti dei ministri e all'esterno verso il Parlamento, alla consolidata tendenza alla personalizzazione del potere che spinge necessariamente alla valorizzazione degli organi monocratici, ad alcune leggi recenti, come quella sull'ordinamento dei servizi per la sicurezza dello Stato che attribuisce alla Presidenza rilevanti poteri, all'uso della questione di fiducia come mezzo di pressione nei confronti del Parlamento e dei partiti il cui impiego nella sostanza dipende dalle scelte del Presidente del Consiglio.

Ma vi sono comunque significative discontinuità rispetto all'esperienza immediatamente precedente. A questo proposito contano la scissione tra

*leadership* di partito e *premiership*, che ha obbligato il Presidente del Consiglio a compiere ogni sforzo per mantenere la fiducia del segretario del più grande partito della maggioranza (il Pd di Renzi), un uso molto più pacato del circuito della comunicazione politica, che ha permesso di dare spazio ad altri attori e di non riferire direttamente al Presidente del Consiglio tutte le questioni presenti nell'agenda politica del Paese, un ruolo più visibile dei ministri (si pensi alle ripetute prese di posizione pubbliche del ministro Carlo Calenda), un controllo meno pervasivo degli apparati serventi del Governo, evidenziato, tra l'altro, dal fatto che il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, normalmente il collaboratore più stretto del Premier, era una persona, certamente leale verso quest'ultimo, ma espressione diretta del leader del partito di maggioranza relativa. Quindi non si è tornati al tempo del Presidente del consiglio mediatore tra i partiti, ma è pure lontana la figura del Premier sostanzialmente scelto dal corpo elettorale e dotato di un rapporto di comunicazione diretta con l'opinione pubblica, che aveva caratterizzato gli anni del maggioritario e dell'alternanza.

9. Le elezioni politiche del 4 marzo 2018, avvenute impiegando un sistema elettorale proporzionale, in presenza di un sistema politico che era divenuto chiaramente multipolare per la crescita del Movimento 5 Stelle, hanno generato un Parlamento in cui nessun partito (neppure il Movimento 5 Stelle, che ha avuto la più netta affermazione) e nessuna coalizione di partiti presentatasi davanti al corpo elettorale (quella di centro-destra formata da Lega, Forza Italia e Fratelli d'Italia, che complessivamente ha avuto il maggior numero di voti) ha ottenuto la maggioranza necessaria per esprimere un proprio Governo.

È dunque definitivamente tramontata l'era della democrazia immediata, con la scelta sostanzialmente popolare del Governo, ed il ruolo del principio plebiscitario? In questo contesto il Presidente del Consiglio dovrà assumere il ruolo di promotore e di garante degli accordi di coalizione o addirittura quello del mediatore stile "Prima Repubblica"? Naturalmente sarebbe azzardato fare qualsiasi previsione sull'evoluzione del regime politico e quindi sul futuro ruolo del Presidente del Consiglio. Permane piuttosto l'instabilità dei modelli istituzionali e il richiamo, nell'ambito del conflitto politico, a idee estranee al quadro della democrazia mediata.

In particolare, nel contesto post-elettorale sono emersi con nettezza dati e comportamenti che piuttosto sembrano in linea con una democrazia basata sulla leadership personale e che, nei fatti, utilizzano come forma di legittimazione il principio plebiscitario. I due leader che hanno ottenuto un indiscutibile successo elettorale – Luigi Di Maio e Matteo Salvini – sono a capo di partiti con forte leadership personale (ma non "partiti personali" in quanto legati agli elettori e ai militanti tramite l'organizzazione sul territorio oppure tramite la "rete"), entrambi si sono richiamati direttamente alla volontà popolare per rivendicare la propria legittimazione a guidare il Governo, c'è una certa avversione, soprattutto presso il Movimento 5 Stelle, nei confronti del compromesso come metodo democratico (permane, infatti, il termine "inciucio"), c'è la tendenza a rappresentare la dinamica politica come di tipo bipolare (impennata, cioè, sul Movimento 5 Stelle e sulla Lega), ignorando la presenza di altri partiti che seppure sconfitti (il Pd) o non vincitori (Forza Italia) hanno ancora un consenso elettorale ed una consistenza parlamentare significativi. Di contro, altri attori politici, come Forza Italia, insistono sul fatto che manca una volontà popolare unitaria, e che il Governo non

possa che essere il prodotto di un accordo tra tutte le forze politiche necessarie per ottenere il consenso parlamentare e che Presidente del Consiglio e ministri non potranno che essere scelti nell'ambito di tali accordi.

In un quadro di profondo cambiamento politico, che non potrà non avere effetti sulle dinamiche istituzionali, sembra permanere un elemento che ha accompagnato gran parte della storia repubblicana: l'assenza di un consenso diffuso sulle modalità di funzionamento del regime democratico in cui tutti gli attori politici possano riconoscersi, legittimandosi reciprocamente, e che possa appoggiarsi ad istituzioni conformate in modo coerente con la sua logica. Resta sullo sfondo l'interrogativo se l'elasticità del sistema costituzionale, che ha consentito assetti molto diversi del sistema di governo e connesse differenze di ruolo del Presidente del Consiglio, debba essere considerata una virtù ovvero una debolezza della democrazia italiana.

Le norme sul Governo non sono tra le parti più riuscite della nostra Costituzione. Non hanno dotato l'esecutivo dei poteri idonei per l'attuazione del suo programma, non hanno previsto efficaci meccanismi di stabilizzazione e, per la parte che più riguarda l'incontro odierno, prevedono una labile definizione dei rapporti endogovernativi. Non viene operata una scelta netta tra il principio monocratico e quello collegiale. Si rimane in una via mediana nella quale sono entrambi compresenti e non vi è una precisa delimitazione dei rapporti tra Presidente del consiglio, Consiglio e Ministri. Certo vi sono dei paletti. Il Presidente "dirige" la politica generale del Governo, ma non la determina, non è un decisore a tutto campo. Ha poteri di impulso e di coordinamento, ma è il Consiglio ad assumere le deliberazioni relative all'indirizzo politico e i Ministri hanno proprie competenze.

Nella sua stringatezza e, se vogliamo, con una certa dose di ambiguità, il modello di Governo che la Costituzione ci offre è un modello aperto, suscettibile, come in effetti è stato, di essere concretizzato in diverse maniere. Un'importanza decisiva hanno avuto e continueranno ad avere il contesto dei rapporti politici e la legislazione di attuazione, cui lo stesso art.95 Cost. rimanda, probabilmente nella consapevolezza dei costituenti che il modello necessitava di una più precisa definizione.

Queste considerazioni trovano conferma in un sia pure molto sintetico sguardo d'assieme all'evoluzione storica dell'istituzione governo. Nei decenni iniziali, il regime politico repubblicano fu caratterizzato, dalla coesistenza di partiti forti e istituzioni politiche deboli. I governi erano di coalizione e si parlava apertamente di "delegazioni dei partiti" al governo. Il Presidente del consiglio, ad eccezione del periodo degasperiano, rimase una figura sostanzialmente debole perché non si realizzò la coincidenza, tipica di altri regimi parlamentari, tra *premiership* governativa e *leadership* partitica. Assunse le vesti di mediatore tra le diverse componenti inter e intrapartitiche del suo ministero. Il suo ruolo era quello di garantire l'"accordo di governo", vale a dire di mantenere l'equilibrio del quadro politico, assorbendo le spinte centrifughe dei partiti della coalizione e delle loro correnti interne. I Ministri delle "delegazioni dei partiti al governo" guidavano i rispettivi dicasteri con molta autonomia essendo evanescenti i poteri di coordinamento finalizzati ad una politica unitaria. Si realizzò così un governo per ministeri. Descriveva con efficacia la situazione la formula «direzione plurima dissociata».

Quanto al profilo della strutturazione della Presidenza del consiglio, restò lettera morta la previsione dell'art. 95 di una sua organica disciplina legislativa. Una serie di episodici interventi normativi provocò un abnorme ampliamento delle funzioni presidenziali, soprattutto amministrative, che segnarono un allontanamento dal modello di impulso e coordinamento voluto dalla Costituzione.

La situazione cambiò negli anni Ottanta del Novecento, gli anni della c.d. governabilità. Dopo l'esaurirsi del "compromesso storico" tra DC e PCI, che aveva fatto emergere la centralità del Parlamento, mutarono gli equilibri politici e

iniziò un processo di progressivo rafforzamento dell'istituzione Governo di cui segnalò due elementi essenziali.

Il primo, di natura politica, fu il superamento della convenzione che voleva una divisione di ruoli tra primo ministro e segretario di partito. Se ripensiamo alle presidenze Craxi e De Mita possiamo dire che non si trattò di un cambiamento solo di immagine, ma di sostanza.

Il secondo elemento fu l'approvazione della legge 23 agosto 1988, n. 400 (*"Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri"*), che pone fine a quarant'anni di mancata attuazione dell'art. 95.

Limitandoci a considerare gli aspetti organizzativi, si deve ricordare che la legge n. 400 disciplina in dettaglio le attribuzioni degli organi di governo (sia di quelli previsti in Costituzione, sia di quelli da essa non contemplati) e dei loro rapporti. Se consideriamo il momento storico in cui la legge fu approvata, l'elemento innovativo fu l'opportunità che essa offriva al rafforzamento del principio monocratico (il Presidente del consiglio) rispetto all'altro principio immanente nell'articolo 95, quello collegiale (il Consiglio dei ministri). Pur negli spazi angusti consentiti da governi di coalizione e con alta frammentazione delle competenze ministeriali, la legge tendeva a rafforzare i poteri di indirizzo politico del Presidente del consiglio e lo dotava di una struttura idonea a tale compito. Venne disciplinata la figura del Sottosegretario alla presidenza del consiglio, Segretario del Consiglio dei ministri, e gli uffici di diretta collaborazione del Presidente furono organizzati nel Segretariato generale della Presidenza del Consiglio al cui vertice è posto un Segretario generale. La creazione di questo apparato servente per l'espletamento dei compiti presidenziali è l'aspetto più caratterizzante dell'ordinamento creato dalla legge n. 400. Se prima della riforma la Presidenza del Consiglio era un mastodontico gabinetto composto dei più svariati uffici, la legge n. 400 fece di essa una struttura di supporto del Presidente e non del Consiglio, incidendo quindi sull'equilibrio tra i due organi.

È stato tuttavia giustamente evidenziato che la legge n. 400 presenta un particolare profilo di criticità, e cioè la presenza di un meccanismo di moltiplicazione delle strutture all'interno dello stesso tessuto normativo riguardante la Presidenza. Dalle funzioni di coordinamento del Presidente vengono enucleati compiti concernenti un oggetto specifico (mezzogiorno, politiche giovanili, protezione civile) che sono delegate a un Ministro senza portafoglio e a cui si accompagna la creazione di apposite strutture dipartimentali che rimangono in vita anche se vengono meno i Ministri cui fanno riferimento. Queste strutture si aggiungono a quelle presenti nel segretariato generale e consolidano compiti gestionali. Il Presidente tende quindi a caratterizzarsi per la capacità di gestire alcune politiche di settore ritenute strategiche, più che per la funzione di coordinamento.

Nella fase di transizione tra il 1992 e il 1994, l'istituzione Governo si rafforza considerevolmente proprio in conseguenza degli sconvolgimenti del sistema politico e il *trend* si consolida nel periodo della "Seconda Repubblica", che si apre con le elezioni politiche del 1994. In questi anni il governo afferma la sua centralità nel quadro istituzionale. Tra le cause del fenomeno sono il dissolversi dei partiti di massa novecenteschi con il correlativo affermarsi di una nuova forma partito incentrata sulla figura di un *leader* e la legislazione elettorale

maggioritaria che realizza una diretta derivazione elettorale del Governo e del Presidente del Consiglio.

Per quel che rileva ai nostri fini, la conseguenza è che non sono più le segreterie dei partiti, i quali hanno ormai cambiato la loro natura e si sono indeboliti, ad essere il centro di decisioni che il governo deve portare ad attuazione. Il luogo delle decisioni politiche reali si è spostato all'interno dell'istituzione governo della quale tendono a far parte i *leader* dei partiti di maggioranza e i loro esponenti più influenti.

La figura istituzionale che si rafforza in modo specifico tanto da mutare completamente la sua fisionomia e caratura politica rispetto al periodo della "prima repubblica" è quella del Presidente del consiglio. Egli non è più caratterizzato dall'essere il mediatore di una coalizione che si fonda sulla forza dei partiti, ma diviene il leader che deve condurre alla vittoria elettorale l'alleanza che in lui si riassume. L'aspirante Presidente del Consiglio instaura un rapporto diretto con l'elettorato e al suo carisma è affidata una buona parte delle possibilità di vittoria della coalizione che in lui riconosce la sua guida. È una trasformazione che ha trovato una sua formalizzazione nella legge elettorale del 2005. Pur se i governi restano di coalizione e ciò rende inevitabile la ricerca di punti di mediazione tra le esigenze politiche delle diverse componenti dell'alleanza, la nuova legislazione elettorale produce anche il risultato di spostare l'equilibrio tra gli organi che compongono il Governo a vantaggio del Presidente, il quale trova una nuova caratterizzazione in un ruolo di direzione politica e di impulso dell'azione governativa. Si afferma anche in Italia la tendenza alla "presidenzializzazione" del regime politico in consonanza con una tendenza generale delle democrazie avanzate.

L'opera di riorganizzazione dell'istituzione governo, iniziata con la legge n. 400 del 1988, viene portata avanti con la legge n. 59 del 1997 e i successivi decreti legislativi di attuazione del 1999, n. 300, recante la riforma dei ministeri, e n. 303, relativo alla riforma della presidenza del consiglio.

L'idea di fondo era quella di ridurre il numero dei Ministeri accorrandoli con criteri di maggiore organicità e di rafforzare il ruolo della Presidenza quanto all'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento, liberandola nel contempo delle funzioni gestionali che nel tempo si erano venute a concentrare al suo interno.

Non tutte le finalità di questa riforma possono dirsi realizzate. Il numero e le competenze dei ministeri nel corso degli anni sono variate "a soffietto" in relazione ad esigenze politiche contingenti dipendenti dall'equilibrio della assegnazione dei dicasteri tra le diverse componenti della coalizione governativa.

La Presidenza, per altro verso, non è stata sgravata di compiti gestionali riguardo a settori ritenuti strategici e trasversali. Si è verificato nel tempo un ritorno di funzioni di amministrazione attiva trasferite in periferia o a singole amministrazioni.

Rispetto al tentativo di configurare la Presidenza come una effettiva cabina di regia unitaria, spicca poi la posizione del Ministero dell'Economia che, grazie ai suoi poteri in materia economico-finanziaria, può condizionare la politica generale del Governo. La Ragioneria generale dello stato è un dipartimento di tale ministero e, attraverso il visto alla relazione tecnica che deve accompagnare ogni iniziativa legislativa avente ricadute sui bilanci dello Stato (la c.d. bollinatura), può influire sull'iter parlamentare di tutti i progetti di legge. Naturalmente si tratta



di un potere che si dovrebbe basare su parametri puramente oggettivi, e come tale neutro, estraneo di per sé all'indirizzo politico, ma che in via di fatto può presentare margini di valutazione discrezionale con importanti riflessi politici.

Infine, qualche rapida notazione sulla 124 del 2015, la c.d. legge Madia. L'ampio ventaglio di deleghe in essa contenuto includeva anche un intervento avente ad oggetto il cuore dell'istituzione Governo. L'art. 8 conteneva infatti una delega per modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio e dei ministeri. La finalità enunciata era quella di attuare l'art.95 Cost. e di adeguare l'art.5 della legge n. 400 (che disciplina le attribuzioni del presidente del consiglio), applicando i principi e i criteri direttivi della legge delega n.59 del 1997 (artt. 11, 12 e 14). Senza entrare nei dettagli più specifici dell'oggetto della delega, si può dire che essa si muoveva nel solco dei citati precedenti legislativi, ma con una maggiore attenzione a irrobustire la figura del Presidente del consiglio nelle sue funzioni di indirizzo e coordinamento.

La delega costituiva, a mio avviso, un tassello della più ampia strategia istituzionale del governo Renzi. Avendo deciso di non intervenire sulla strutturazione e sui poteri del Governo mediante la riforma costituzionale, nell'idea, che non ha trovato riscontro nella realtà, di renderne più agevole l'approvazione, si cercava di operare sui margini offerti dall'elasticità della disciplina costituzionale per rafforzare il Presidente nei suoi rapporti con i Ministri e lo stesso Consiglio. Esatta o meno che sia questa mia considerazione, sta di fatto che dopo la bocciatura della riforma costituzionale il Ministro della funzione pubblica ha lasciato spirare il termine della delega, che pure andava oltre il 4 dicembre 2016, senza assumere iniziative.

Quali conclusioni trarre da questo sintetico *excursus*? Parlare oggi di prospettive di riforma può apparire irrealistico. Tuttavia, non ci si può esimere da qualche rapida osservazione su due aspetti dell'organizzazione del Governo che meritano attenzione e richiederebbero una razionalizzazione.

In primo luogo, sarebbe necessario decongestionare la Presidenza del Consiglio di compiti di amministrazione attiva trasferendo alcuni dipartimenti ai Ministeri. Faccio qualche esempio. Il Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale, quello delle pari opportunità, quello per le politiche della famiglia potrebbero transitare al Ministero del lavoro. Il Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane al Ministero dell'Economia o dello Sviluppo economico. Più complesse sarebbero le considerazioni da fare circa l'informazione e l'editoria, la funzione pubblica e riguardo alla protezione civile. In definitiva, andrebbero individuate quelle funzioni da lasciare al Presidente del Consiglio che siano effettivamente strumentali al suo ruolo di direzione e di coordinamento voluto dalla Costituzione. Sicuramente, ad esempio, i rapporti con il parlamento, le politiche comunitarie, gli affari regionali.

Un secondo punto che merita una riflessione è quello dei rapporti con il Ministero dell'Economia e la Ragioneria. Poiché le decisioni di bilancio e di politica economica sono legate al possesso delle necessarie informazioni tecniche, si deve notare in primo luogo che la Ragioneria ha una sorta di monopolio informativo e che la Presidenza non può accedere direttamente alla banca dati della Ragioneria. In secondo luogo, si tratta di evitare che dietro lo schermo della valutazione tecnica si possa nascondere una scelta politica che scavalchi il Presidente del Consiglio. Per evitare questi problemi, la prospettiva più radicale

sarebbe il trasferimento della Ragioneria alla Presidenza, ma si possono immaginare soluzioni meno drastiche che puntino a dotare la Presidenza di apparati di *staff* in grado di interfacciare la Ragioneria e, essendo in possesso di tutti i dati tecnici, eventualmente controbilanciare le sue valutazioni. In questa prospettiva si può pensare ad un rafforzamento con esperti anche esterni all'amministrazione del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica oppure alla creazione di un nuovo soggetto, un Ufficio governativo del bilancio.

Ho segnalato questi problemi perché mi sembrano avere un importante rilievo rispetto al modello costituzionale del Governo. Ma poiché, come ho detto all'inizio, si tratta di un modello aperto, molto sensibile al contesto politico, la considerazione che si impone è che esso potrà trovare in un futuro non lontano un nuovo assetto. Siamo infatti in una fase di grande mutamento della politica e di ristrutturazione del sistema partitico. Il bipolarismo è finito e alle prossime elezioni del 4 marzo voteremo con un sistema elettorale diverso da quelli che abbiamo sperimentato nell'ultimo ventennio. Tutto ciò potrà avere conseguenze anche decisive sugli equilibri interni all'istituzione Governo.

*1. Le disposizioni costituzionali; politica nazionale del Paese e politica generale del Governo*

La concreta configurazione dei rapporti fra il Capo del governo (in Italia, il Presidente del Consiglio) e i Ministri rappresenta uno degli snodi cruciali del funzionamento di ogni sistema istituzionale democratico. Essa contribuisce a sua volta – e in misura per nulla marginale – alla configurazione della forma di governo del Paese. La relazione causa/effetto è peraltro – come si vedrà – reciproca: la forma di governo effettivamente in essere (che di qui in avanti chiameremo per semplicità la forma di governo “materiale”) influenza in modo rilevante l’evoluzione dei rapporti tra il Premier e i Ministri.

La disciplina costituzionale del rapporto tra Presidente del Consiglio e Ministri è costituita – come è noto – da poche, scarse, disposizioni. Esse lasciano largo spazio a una variegata gamma di configurazioni del rapporto stesso, con ciò contribuendo a quella flessibilità o adattabilità del disegno costituzionale della forma di governo che ne costituisce, per unanime valutazione, uno dei maggiori pregi.<sup>205</sup>

I dati normativi contenuti nel testo della Costituzione sono riassumibili in quattro punti:

a) *la collegialità dell’organo costituzionale Governo*: il Presidente e i Ministri fanno parte insieme del Consiglio dei ministri (art. 92 Cost), organo collegiale che ha competenze e poteri propri, attribuitigli dalla Costituzione e dalle leggi; degli atti adottati dal Consiglio nell’esercizio di questi poteri rispondono collegialmente tutti i ministri (art. 95 Cost.)

b) *il ruolo monocratico del Presidente del Consiglio, titolare di poteri e responsabilità propri (individuali)*: per la formazione del Governo (propone al Presidente della Repubblica i nomi e l’incarico dei Ministri – art. 92); per la direzione della «politica generale» del Governo (art. 95); per il mantenimento della «unità dell’indirizzo politico ed amministrativo», ivi inclusi – a tal fine – poteri di promozione e coordinamento dell’attività dei Ministri (art. 95)

c) *l’autonomia dei Ministri*: i singoli ministri hanno poteri e responsabilità proprie (individuali), per gli atti di competenza dei singoli ministeri (art. 95);

d) *il diverso ma coordinato apporto delle varie componenti dell’organo Governo nella definizione e attuazione della “politica generale!” del Governo*: la competenza e la responsabilità della sua definizione sono attribuite collegialmente al Consiglio dei ministri (art. 2, legge n. 400); la sua attuazione è di competenza del Consiglio o dei singoli Ministri sulla base della ripartizione di competenze e poteri prevista dalle leggi; ma comunque sotto la “direzione” del Presidente del Consiglio,

---

<sup>205</sup> A. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano 1975, pag. 187, e *Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986, pagg. 140-142; S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Dig. Discl. Pubbl.*, IV ed., vol. VII, Torino 1991, pag. 637; R. CERCHI, *L’esecutivo fra effettività costituzionalizzazione e revisione costituzionale. Verso la “presidenzializzazione” del Governo?* in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, pagg. 137 e segg.

al quale la Costituzione riserva il compito di mantenere l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo, a tal fine disponendo del potere di promuovere e coordinare l'attività dei Ministri (art. 95)

Il testo costituzionale propone dunque, per dir così, un'equazione a quattro variabili, solo in apparenza semplice da risolvere. In ispecie se si tiene conto – come si deve – che la “politica generale” del Governo è a sua volta correlata a quella “politica nazionale” del Paese, alla cui determinazione i cittadini concorrono (anche) associandosi in partiti politici (art. 49); la definizione di quest'ultima è in ultima analisi di competenza del Parlamento (quando non intervenga direttamente il corpo elettorale con il referendum), anche se con il determinante contributo di analisi, sollecitazione e proposta del Governo.<sup>206</sup>

La coerenza fra politica nazionale del Paese e politica generale del Governo dovrebbe essere assicurata – nel contesto della forma di governo parlamentare adottata dalla Costituzione – dall'esercizio dei poteri attribuiti al Parlamento nei confronti del Governo (concessione e revoca della fiducia, potere legislativo, poteri ispettivi); ma anche questo esercizio è in fatto fortemente influenzato dalla concreta configurazione dei rapporti tra i partiti e dei rapporti tra Governo e maggioranza parlamentare.

Non a caso, dunque, Giuliano Amato osservò, anni fa, che «il rapporto tra Presidente del Consiglio, Ministri e maggioranza parlamentare è ed è rimasto una sorta di triangolo delle Bermude».<sup>207</sup> Cerchiamo di capire se è ancora così.

## *2. I fattori di contesto (forma di governo materiale) incidenti sulla configurazione del rapporto tra Presidente e Ministri.*

L'equazione or ora accennata si presta, in concreto, a diverse soluzioni, fortemente influenzate da altre variabili di sistema o di contesto, e innanzitutto dalla evoluzione nel tempo della Costituzione *materiale* (e specificamente della forma di governo *materiale*).

I fattori principali che influiscono sulla configurazione in concreto della forma di governo materiale sono molti, variano da Paese a Paese ed hanno importanza variabile nel tempo. Essi sono stati da tempo analizzati dalla dottrina.

---

<sup>206</sup> Massimo Luciani colloca tra politica nazionale del Paese e politica generale del Governo il livello intermedio della “politica parlamentare”, cui spetterebbe «registrare le scelte compiute in sede di determinazione della politica nazionale, traducendole in scelte legislative condivise o comunque negoziate o almeno discusse» (*Governo (forme di)* in *Enc. dir. - Annali*, Vol. III, Milano, 2009, pag. 555, e, più di recente, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, relazione al 62° Convegno di Studi Amministrativi, Varenna 2016, in *Astrid Rassegna*, n. 17/2016, pag. 6 ([http://www.astrid-online.it/static/upload/luci/luciani\\_varenna\\_2016.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/luci/luciani_varenna_2016.pdf))). A me pare tuttavia che il tenore dell'art. 49 della Costituzione non consenta di considerare compiuta la definizione della “politica nazionale” nel circuito cittadini-partiti: questi ultimi essendo strutturalmente parte, non possono che esprimere definizioni di parte della politica nazionale; è solo nel confronto fra le loro visioni/programmi/scelte politiche che si ha in Parlamento che le definizioni di parte trovano composizione nella formazione della politica nazionale. Alla quale dunque “concorrono” non solo i cittadini associandosi in partiti (art. 49), ma anche i partiti stessi e i gruppi parlamentari ad essi collegati confrontandosi nelle aule parlamentari. Non vi è dunque, a me pare, una effettiva possibilità di distinguere tra politica nazionale e politica parlamentare.

<sup>207</sup> G. AMATO, *La funzione di governo oggi (ricordando Alberto Predieri)*, in *Atti del Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Palermo 8, 9 e 10 novembre 2001 <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic200111/amato.html>

Mi limiterò dunque qui a una rapida rassegna di quelli più rilevanti, ai fini della configurazione in concreto e della evoluzione nel tempo dei rapporti fra il capo del Governo e i ministri.

In questa ottica, mi pare che si debbano considerare almeno i seguenti:

a) il ruolo riconosciuto ai partiti dall'ordinamento giuridico (partiti-Stato vs. democrazie liberali) e dalla cultura politica prevalente (maggiore o minore rappresentatività/legittimazione politico-democratica dei partiti e delle loro leadership);

b) la configurazione del sistema dei partiti (tendenzialmente bipartitica, multipartitica frammentata, multipartitica frammentata ma con un partito *pivot* aggregatore di maggioranze stabili, multipartitica bipolare con due partiti *pivot*; attraversata o meno da *cleavages* ideologici, identitari, territoriali, politico-programmatici); questa configurazione varia nel tempo ed è fortemente influenzata dalle altre variabili di seguito elencate, *in primis* dal sistema elettorale;<sup>208</sup>

c) la struttura dei principali partiti (partiti di opinione, partiti con forte organizzazione territoriale, partiti a vocazione maggioritaria, partiti di rappresentanza di interessi settoriali o territoriali o di nicchia, ecc.)

d) i modelli di governance dei principali partiti (accentrati, decentrati, federali, a leadership plurale [Democrazia cristiana], a leadership collegiale, a leadership monocratica, con identificazione statutaria della leadership di partito con la guida del Governo [PD], ovvero con incompatibilità tra leadership del partito e guida del Governo, ecc.)

e) il sistema elettorale (maggioritario o proporzionale, più o meno favorevole a una legittimazione elettorale diretta del capo del Governo, favorevole a Governi di coalizione tra più partiti oppure favorevole a Governi monocolori ecc.);

f) i risultati delle competizioni elettorali (che possono consentire al partito vincitore di costituire governi monocolori oppure rendere inevitabili la formazione di governi di coalizione; che possono consentire la formazione di coalizioni aggregate intorno a un partito *pivot* egemone oppure imporre coalizioni a molte teste, o infine rendere addirittura impossibile la formazione di maggioranze politicamente coese, e dunque aprire la strada a maggioranze di grande coalizione o a governi c.d. tecnici);

g) il sistema della comunicazione e dell'informazione (che può, per esempio favorire la personalizzazione della *leadership* e l'affermarsi della cultura e della prassi della disintermediazione politica);

h) la cultura istituzionale diffusa o prevalente (più o meno favorevole a forme di investitura diretta del Governo e/o del premier, e in generale a un ruolo forte del capo dell'esecutivo – “*uomo solo al comando*”).

i) la personalità, l'autorevolezza e il carattere del Capo del Governo (che può favorire evoluzioni in senso monocratico o, viceversa, la prevalenza di logiche collegiali nel funzionamento del Governo).

---

<sup>208</sup> Il rapporto tra sistema dei partiti e sistema elettorale è peraltro bidirezionale: se è vero che il sistema elettorale ha rilevante influenza nella definizione in concreto della configurazione del sistema dei partiti, è vero anche che la definizione delle leggi elettorali è fortemente influenzata dalla configurazione del sistema dei partiti, nell'intento di perpetuarla o di correggerla, a seconda dei casi.

### 3. L'evoluzione nel tempo della forma di governo materiale: dalla I alla II Repubblica.

Nella Prima Repubblica, la combinazione di queste variabili di contesto portò alla prevalenza, con poche eccezioni,<sup>209</sup> di un modello di rapporto tra Presidente del Consiglio e Ministri caratterizzato da una forte autonomia dei ministri nella gestione delle politiche pubbliche di competenza dei loro ministeri e da un ruolo di mediazione e di coordinamento quasi sempre debole del Presidente del Consiglio.<sup>210</sup>

Vi si poteva cogliere una correlazione, se non anche una sorta di continuità, con la scelta adottata in tema di forma di governo dall'Assemblea Costituente; la quale aveva bensì all'inizio optato, con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, per una forma di governo parlamentare razionalizzata che avrebbe potuto (o perfino dovuto) comportare un ruolo forte del capo del Governo nella gestione delle politiche pubbliche approvate dal Parlamento; ma, guidata dall'intento di chiudere ogni spazio a possibili derive autoritarie come quelle vissute nel ventennio precedente e dominata (nell'incertezza sulla effettiva configurazione dei rapporti di forza elettorale) dalla preoccupazione dei suoi maggiori protagonisti di conservare alle opposizioni poteri e strumenti per condizionare le future maggioranze, aveva finito per abbandonare quella scelta, e per cancellare ogni riferimento a forme di premierato o di cancellierato forte, sul modello britannico o tedesco, ripiegando su una forma di governo parlamentare debolmente razionalizzata.<sup>211</sup>

Ma questa configurazione del rapporto tra Presidente del Consiglio e Ministri era soprattutto correlata alla forma di governo materiale affermatasi in quegli anni, caratterizzata da un sistema elettorale proporzionale, da partiti per lo più solidamente strutturati e fortemente legittimati, e da un bipolarismo imperfetto con stabile prevalenza di maggioranze di coalizione abbastanza coese sul piano politico-programmatico e guidate da un partito *pivot* sostenuto da una consistente e

---

<sup>209</sup> La principale eccezione è rappresentata dalla fase iniziale, nella quale la personalità e l'autorevolezza di De Gasperi consentirono per alcuni anni al premier di svolgere in modo efficace il ruolo di direzione e coordinamento della attuazione della politica generale del Governo (L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano 1970, p. 657; P. SCOPPOLA, *La democrazia dei partiti*, in Accademia nazionale dei Lincei, *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, p. 141; G. BRUNELLI, *La prima legislatura repubblicana: virtù e limiti dell'"eccezione degasperiana"*, in *Quad.cost.*, n. 1/2019, pag. 11 e segg.). Ma anche la leadership di De Gasperi, soprattutto negli ultimi anni, dovette accettare un ruolo di mediatore tra i ministri rappresentanti le "correnti" della Democrazia Cristiana e i partiti minori della coalizione (v. A. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., pag. 9, e G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986, p. 94).

<sup>210</sup> V. per es. S. CASSESE, *Esiste un Governo in Italia?* Roma, 1980, p. 29 ss.; S. BARTOLE, *Assetto del Governo e relazioni infragovernative*, in *Quad.Cost.*, 1981, p. 353 e segg.; R. CERCHI, *L'esecutivo fra effettività costituzionalizzazione e revisione costituzionale*, cit., p. 138 e segg.

<sup>211</sup> Così G. PITRUZZELLA, *L'evoluzione della figura del Presidente del Consiglio dei ministri e gli assetti della democrazia italiana*, cit., pag. 4 («Alla fine venne approvata la debole razionalizzazione del parlamentarismo prevista dall'art. 94 Cost., furono stabilite le regole fondamentali sulla formazione del governo (artt. 92 e 93), che lasciavano largo spazio a successive consuetudini e convenzioni costituzionali e fu approvato l'art.95 che definisce le relazioni endogovernative, accogliendo tre distinti principi organizzativi che risalgono a periodi diversi della storia costituzionale italiana. .... In questo modo si rinviava ad un momento futuro la concreta determinazione degli equilibri endogovernativi, allorché, superate le incertezze della fase costituente, si sarebbe potuto trovare un assetto più stabile dell'intera forma di governo»).

stabile maggioranza relativa del corpo elettorale; ma soprattutto condizionata dalla natura del partito *pivot*, strutturato come una federazione di correnti ma anche di rappresentanze economico-sociali (DC, “*partito della Nazione*”), con una *governance* (e una *leadership*) plurale. I Ministri erano di fatto scelti dai partiti ed erano di norma i leader o qualificati rappresentanti delle correnti DC e dei partiti minori della coalizione centrista (poi di centrosinistra), ne veicolavano le decisioni nell’ambito dell’esecutivo e ne tutelavano gli interessi. Il Presidente del Consiglio (che di norma non rivestiva anche l’incarico di segretario del partito di maggioranza<sup>212</sup>) era il mediatore o il garante del rispetto degli equilibri della coalizione, riflessi, nella fase genetica del Governo, dall’accordo di coalizione e/o dal programma di governo,<sup>213</sup> ma poi liberamente interpretati dai partiti nel corso della vita del Governo. Il Consiglio dei ministri finiva per lo più a funzionare come Camera di registrazione o al massimo di compensazione delle decisioni assunte dai partiti.

Le varianti che si susseguirono (o si alternarono) nel tempo, riguardarono per lo più la ripartizione dei ruoli tra le varie componenti del Governo: in alcuni casi il Presidente del Consiglio riuscì a rappresentare qualche cosa in più di un *primus inter pares*, grazie all’autorevolezza della persona (De Gasperi),<sup>214</sup> o al suo carattere decisionista (Craxi);<sup>215</sup> in altri (De Gasperi, Craxi, De Mita, Gorla, Andreotti VI) la costituzione di un Consiglio di Gabinetto;<sup>216</sup> finì per limitare, almeno sulle questioni più controverse, il ruolo di organo di compensazione fra i partiti della coalizione svolto dal Consiglio dei ministri.

Nella Seconda Repubblica, il modello subisce – come meglio si vedrà più oltre – significative evoluzioni (secondo una parte della dottrina, perfino radicali mutazioni). E soprattutto si registra l’alternarsi fra modelli (o varianti) diversi.

È la conseguenza di importanti mutamenti delle variabili di contesto, della forma di governo materiale. Mutamenti del sistema elettorale; del sistema della comunicazione in generale e della comunicazione politica in particolare; della cultura istituzionale diffusa; del sistema, della struttura e del ruolo dei partiti; delle scelte del corpo elettorale. Ed anche di mutamenti avvenuti nella definizione formale della forma di governo, sia pur soltanto a livello di enti territoriali (Regioni, enti locali): l’adozione di modelli di tipo presidenziale o di investitura diretta del capo dell’esecutivo per le Regioni e per una parte degli enti locali (e la tendenza a

---

<sup>212</sup> Le uniche due eccezioni (terzo governo Fanfani e De Mita) furono limitate nel tempo. Il governo Fanfani III durò sette mesi e mezzo, il governo De Mita di più (aprile 1988 - luglio 1989) ma già nel gennaio 1989 De Mita fu sostituito alla segreteria del partito da Forlani.

<sup>213</sup> «La forza organizzativa e il radicamento sociale dei partiti ponevano il momento dell’accordo coalizionale al centro del procedimento di formazione del Governo, inducendo a mettere in ombra il Presidente del Consiglio (in quel momento genetico, certo, ma fatalmente anche nella vita successiva dell’Esecutivo)» (M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, cit., p.2). «In questo quadro, il Presidente del Consiglio aveva un ruolo di mediatore tra le delegazioni dei partiti al Governo con un obiettivo prioritario: mantenere la solidità nell’accordo di coalizione, la cui rottura equivaleva all’apertura della crisi di governo. Coerentemente con questo ruolo, vi era una regola convenzionale che vietava il cumulo della funzione di segretario politico del partito e di Presidente del Consiglio, proprio per evitare che quest’ultimo fosse dotato del plusvalore politico derivante dalla leadership di partito» (G. PITRUZZELLA, *L’evoluzione della figura del Presidente del Consiglio dei ministri e gli assetti della democrazia italiana*, cit., pag. 8).

<sup>214</sup> V. sopra, nota 6.

<sup>215</sup> P. CALANDRA, *Governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, , Bologna 1996, p. 392.

<sup>216</sup> Art. 6 della legge n. 400 del 1988.

sottovalutare il reiterato rifiuto<sup>217</sup> di estendere lo stesso modello a livello nazionale), ha contribuito infatti, insieme agli altri elementi di contesto or ora accennati, a generare – nella cultura istituzionale diffusa e, in qualche misura, anche nella forma di governo materiale – la tendenza a rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio, fino al (e forse anche oltre il) limite consentito dalla immodificata definizione costituzionale del suo ruolo e dei rapporti tra Presidente e Ministri. E, sopra tutto, fino al (e forse anche oltre il) limite consentito dalla parimenti immodificata configurazione costituzionale della nostra forma di governo come forma di governo parlamentare razionalizzata.

#### 4. I limiti di flessibilità del dettato costituzionale

Prima di procedere in questa analisi, occorre tuttavia affrontare una questione preliminare.

La già rilevata, e apprezzata, flessibilità del modello costituzionale (della definizione costituzionale del rapporto tra Presidente del Consiglio e Ministri) significa che questo modello possa essere declinato a piacere?<sup>218</sup> Che sia dotato di una flessibilità infinita?

A me pare di no, ovviamente a forma di governo formale invariata: le disposizioni costituzionali sono flessibili, ma qualche limite invalicabile lo impongono. Una cosa sono infatti le varianti, consentite dalla flessibilità del modello, un'altra i modelli alternativi, incompatibili con le disposizioni costituzionali. Non si può negare infatti che «le regole costituzionali che disegnano la forma di governo» siano «vere e proprie regole giuridiche», che «definiscono anche le condizioni di possibilità delle concrete strategie degli attori politici del sistema».<sup>219</sup>

Due modelli mi pare debbano essere considerati sicuramente alternativi e dunque incompatibili con la forma di governo *qua utimur*.

#### 5. I modelli incompatibili con il dettato costituzionale: A) il modello monocratico.

Il primo di questi due modelli, definito dai suoi critici (*in primis* Leopoldo Elia) con il termine di “premierato assoluto”, è quello basato su una netta prevalenza del principio monocratico su quello collegiale e sulla negazione o relativizzazione dell'autonomia dei ministri nella definizione e attuazione delle politiche pubbliche settoriali.

---

<sup>217</sup> Mi riferisco, come è ovvio, non soltanto al rifiuto della maggioranza parlamentare di accogliere proposte di riforma costituzionale in senso presidenziale o semipresidenziale, pur da varie parti e in vari momenti avanzate, ma anche all'esito dei due referendum popolari (2006 e 2016) col quale sono stati respinti progetti di riforma della II parte della Costituzione che introducevano forme di rafforzamento dell'esecutivo (e anche, in particolare, del ruolo del Presidente del Consiglio, anche se nel secondo caso le prerogative del premier non erano espressamente modificate dal testo sottoposto a referendum).

<sup>218</sup> Come sembrerebbe ritenere L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 676: «le relazioni fra gli organi essenziali del Governo (per non parlare delle rispettive funzioni e responsabilità) sono regolate in termini talmente equivoci, da metterne in forse il loro stesso carattere giuridico».

<sup>219</sup> M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir. - Annali*, Vol. III, Milano, 2009, pagg. 565 sg.



Secondo questo modello, al premier *uti singulus* e non al Consiglio dei ministri spetterebbe il potere di definire l'indirizzo politico del Governo; e il compito attribuitogli dalla Costituzione di dirigere l'attuazione della politica generale del Governo e di mantenere l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo comporterebbe non soltanto il potere (espressamente richiamato dall'art.95) di promuovere e coordinare l'attività dei Ministri, ma anche quello di avocare a sé l'approvazione di atti o decisioni di loro competenza, di impartire direttive vincolanti per la definizione e l'attuazione delle politiche settoriali dei singoli ministeri, e di disporre la revoca dei Ministri dal loro incarico (o quanto meno di proporla al Presidente della Repubblica).

Vagamente ispirato alla *premiership* britannica (secondo una ricostruzione a mio avviso non del tutto accurata e soprattutto non aggiornata dell'esperienza UK<sup>220</sup>), questo modello ha avuto autorevoli sostenitori in dottrina (come Mortati, Predieri, Duverger<sup>221</sup>), anche se spesso più nei termini della indicazione di un obiettivo *de jure condendo*, inteso a risolvere i problemi di governabilità propri di una interpretazione in senso assembleare della forma di governo parlamentare, che di una interpretazione del dato costituzionale. Ma è stato rilanciato in Italia, a partire dagli anni Novanta, dall'adozione, a livello nazionale, di sistemi elettorali maggioritari con preindicazione del candidato alla presidenza del Consiglio;<sup>222</sup> e soprattutto, a livello locale, dalle esperienze (generalmente ritenute di successo<sup>223</sup>) di riforme della *governance* delle istituzioni regionali, comunali e provinciali ispirate alla valorizzazione del ruolo monocratico del capo dell'esecutivo.<sup>224</sup>

Ma ogni trasposizione di modello dal livello istituzionale regionale e locale al livello statale, ancorché limitata alla definizione del ruolo e dei poteri del capo dell'esecutivo e dei suoi rapporti con i membri dell'organo collegiale di ciascun ente istituzionale, appare fuorviante. Si scontra con l'ostacolo insormontabile rappresentato dalla dissimilarità, rispetto a quel modello, della forma di governo, delineata dal testo costituzionale.<sup>225</sup> Marcatamente diversa è infatti la disciplina

---

<sup>220</sup> ... e comunque oggi messa in discussione dalle vicende più recenti del Governo di Theresa May. Il riferimento è soprattutto alla configurazione tradizionale e prevalente della *premiership* inglese; non è dubbio che una connotazione quasi presidenziale si è imposta negli anni di Margaret Thatcher e di Tony Blair (v. per es. M. FOLEY, *The rise of British Presidency*, Manchester, 1993, G. P. THOMAS, *Prime Minister and Cabinet today*, Manchester, 1998, e B. JONES, *Dictionary of British politics*, Manchester 2004, p. 225): ma sembra trattarsi più di una eccezione che dell'affermarsi di una nuova regola.

<sup>221</sup> V. A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Firenze, 1951, p. 78 e ss; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Padova, 1975, p. 551 e ss.

<sup>222</sup> Cfr. Art. 1, comma 5, della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (c.d. Porcellum)

<sup>223</sup> Non a caso il più recente e più coerente tentativo di configurare il rapporto tra Presidente del Consiglio e Ministri sul modello del rapporto tra Sindaco e assessori comunali si deve a un Presidente del Consiglio (Matteo Renzi) e a un Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio (Graziano Delrio) direttamente influenzati dalla loro esperienza di sindaci di città di medie dimensioni (Firenze e Reggio Emilia), dove il nuovo modello di *governance* definito dalle riforme degli anni Novanta aveva registrato i suoi risultati migliori (a differenza che nei Comuni minori e nei grandi comuni metropolitani).

<sup>224</sup> Legge n. 81/1993 sulla elezione diretta dei sindaci, leggi nn. 142/1990 e 127/1997 sulla *governance* degli enti locali, legge costituzionale n. 1/1999, legge n. 165/2004, sulla elezione dei Presidenti delle Regioni.

<sup>225</sup> Per un cenno alle ragioni che hanno ispirato questa scelta dell'Assemblea Costituente rinvio a quanto scritto sopra, par. 3.

costituzionale e legislativa del ruolo e dei poteri del premier rispetto ai capi degli esecutivi regionali e locali, perché: *a*) il Presidente del Consiglio non è eletto direttamente dal corpo elettorale, *b*) non dispone del potere di sciogliere l'Assemblea rappresentativa né comunque di determinarne lo scioglimento con le sue dimissioni, e *c*) non dispone, secondo l'interpretazione consolidata nella dottrina e nella prassi, del potere di revoca dei ministri. E – come già si è notato – il Parlamento o il corpo elettorale mediante referendum hanno fino ad ora respinto ogni tentativo di modificare queste disposizioni in senso più favorevole al rafforzamento del ruolo del Premier.

Nell'ordinamento del governo nazionale, in altri termini, il Presidente deve tenere conto dei poteri propri riconosciuti dalla Costituzione al Consiglio dei ministri e ai singoli Ministri, i quali ultimi di conseguenza non possono essere considerati semplici collaboratori del premier o esecutori delle sue scelte politiche (come invece può sostenersi per gli assessori regionali o comunali nel loro rapporto con il Presidente della Regione e, rispettivamente, il Sindaco).

Va peraltro rilevato che la trasposizione del modello di *governance* locale al livello nazionale incontra, palesemente, difficoltà difficilmente sormontabili non solo sotto il profilo della compatibilità con le disposizioni costituzionali in tema di forma di governo (formale) ma anche sotto il profilo materiale: la complessità dei compiti e delle responsabilità proprie del Governo nazionale, del tutto incomparabili con quelle degli organi di governo regionale e locali, sconsiglia se non impedisce quella concentrazione dei poteri di decisione sulla definizione delle politiche pubbliche e sulla loro attuazione in capo al vertice monocratico dell'esecutivo, che ha viceversa assai minori controindicazioni a livello regionale e più ancora a livello dei Comuni (specie piccoli e medi): il rischio di un insostenibile ingolfamento di decisioni e di compiti in capo al vertice dell'esecutivo è infatti assai più elevato per il governo nazionale che per i governi regionali e locali.

Non sorprende dunque l'insuccesso registrato da recenti tentativi di importare a livello nazionale il modello di rapporto fra Capo dell'Esecutivo e membri dell'organo di governo proprio degli enti locali (governo Renzi<sup>226</sup>). Insuccesso che consente di qualificare dunque questo modello come incompatibile con la forma di governo sia intesa in senso formale che in senso materiale.

Quanto ai riferimenti al modello britannico, se è vero che neanche in UK il Premier è eletto direttamente dal corpo elettorale, ma come in Italia trova la fonte dei suoi poteri nell'incarico del Capo dello Stato confermato dalla fiducia del Parlamento, egli dispone tuttavia del potere di chiedere e di norma ottenere lo scioglimento della Camera dei Comuni e del potere di revoca dei ministri, poteri, l'uno e l'altro, di non infrequente utilizzo.<sup>227</sup> Diversa da quella italiana è dunque innanzitutto la forma di governo britannica già sotto il profilo formale, ancorché pur sempre ascrivibile alla famiglia delle forme di governo parlamentare razionalizzate. Anche sotto il profilo materiale, peraltro, le differenze sono (o forse meglio erano, fino a qualche anno fa) significative: in primo luogo perché il sistema maggioritario uninominale a turno unico e il sistema stabilmente bipartitico facevano sì che, di norma, il premier fosse il leader del partito che aveva vinto le

---

<sup>226</sup> Vedi sopra, nota 14.

<sup>227</sup> Così per esempio Margaret Thatcher, nel corso degli 11 anni della sua premiership, ricorse al potere di revoca per sostituire 35 ministri, compreso l'autorevole cancelliere dello scacchiere Lawson, rimasto in carica dal 1983 al 1989.

elezioni, che fosse stato come tale presentato alla valutazione del corpo elettorale e che disponesse di una maggioranza parlamentare quasi sempre monocolore (o in coalizione con un partito minore, ma in qualità di *junior partner*). È vero che gli anni più recenti hanno visto ripetersi l'esperienza (nei secoli scorsi eccezionale) di governi di coalizione, hanno visto l'avvio di una profonda ristrutturazione del sistema politico in senso multipartitico e hanno conosciuto, da ultimo, la vicenda di premier deboli, non più padroni del loro gabinetto né indiscussi leader della maggioranza. Ma mi pare anche prevedibile che, se queste tendenze dovessero consolidarsi, scomparirebbe anche dalla scena il modello britannico di *premiership* forte che abbiamo finora conosciuto.

6. *I modelli incompatibili con il dettato costituzionale: b) la prevalenza del principio collegiale e/o dell'autonomia dei Ministri; il Presidente mero primus inter pares.*

All'opposto, in qualche modo, di quello appena considerato, un altro gruppo di modelli mi sembra incompatibile con il dettato costituzionale: sono quelli basati sulla prevalenza assoluta del principio collegiale o sulla prevalenza dell'autonomia dei singoli ministri, o anche su una combinazione fra questi due principi. Nell'ambito di siffatti modelli, il Presidente del Consiglio finisce con lo svolgere un mero ruolo notarile delle decisioni del Consiglio dei ministri, di semplice *primus inter pares*, e il mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico così come la promozione e il coordinamento delle attività dei singoli ministri sono per lo più affidati a meccanismi paritari (o svolti di fatto, in supplenza, dai vertici del partito di governo o dei partiti della coalizione di governo).

Nella Prima Repubblica non mancarono tendenze a configurare il rapporto fra Presidente e Ministri secondo questi modelli, per i quali – con qualche indulgenza – la dottrina conio le definizioni di “*Governo per ministeri*”, “*Governo a direzione plurima dissociata*”, “*Governo a multipolarità diseguale*”,<sup>228</sup> sottolineando come la prevalenza del principio collegiale (Balladore Pallieri, Cuocolo, Ferrara, Paladin)<sup>229</sup> o di quello dell'autonomia e della responsabilità dei Ministri (Cheli) finiva non solo per rendere flebile e imbelli il ruolo di promozione e coordinamento del Presidente del Consiglio, ma anche per portare il Consiglio dei ministri a rassomigliare a una dieta feudale.

Era in buona parte la conseguenza di fattori di sistema o di contesto di cui già ho fatto cenno, quali, *in primis*: a) sistemi elettorali proporzionali, b) partiti fortemente strutturati, radicati territorialmente e fortemente legittimati, c) governi di coalizione con partito *pivot*, d) natura confederale del partito *pivot* caratterizzata dalla presenza di correnti stabili e a loro volta ben strutturate, da leadership plurali e da una forte capacità di rappresentanza di variegati interessi economico-sociali. I Ministri erano di fatto scelti dai partiti della maggioranza e l'accordo di coalizione

---

<sup>228</sup> V. rispettivamente E. CHELI-V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *Istituzione Governo*, cit., p. 49; S. CASSESE, *Esiste un Governo in Italia?* cit., p. 24 ss; L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano, 1988, pp. 62 ss.

<sup>229</sup> V. per tutti F. CUOCOLO, *Consiglio dei ministri*, in *Enc. Dir.*, vol. IX, Milano, 1961, p. 242 e ss.; G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milano, 1973, p. 151 e ss.

era negoziato fra i partiti talora senza neppure il coinvolgimento del premier (scelto successivamente alla definizione del patto di coalizione).

In quel contesto, nella definizione della politica generale del Governo e nelle singole decisioni del Consiglio dei ministri, diversi ministri potevano – in ragione della forza politico-rappresentativa dei partiti o delle componenti di partito dei quali detenevano la leadership – avere non di rado un'influenza superiore a quella del premier; e, di fatto, il mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e il coordinamento dell'attività dei ministri erano prevalentemente affidati, più che all'azione del Presidente del Consiglio, al ruolo-guida del partito *pivot* della maggioranza di governo, o a negoziazioni di volta in volta intervenute fra i *leader* dei partiti della coalizione.

Per quanto coerente con la forma di governo materiale prevalente negli anni della Prima Repubblica, è tuttavia evidente che questo assetto dei rapporti fra Presidente del Consiglio e Ministri (e Consiglio dei ministri) non può essere ritenuto compatibile con i dati costituzionali, e in specie con l'attribuzione al Presidente del Consiglio del compito di dirigere la politica generale del Governo e di mantenere l'unità dell'indirizzo politico, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

#### *7. Il modello costituzionale: la divisione delle funzioni e il contemperamento fra principio collegiale, principio monocratico e autonomia dei Ministri.*

Il dato costituzionale obbliga dunque, a ben vedere, a muoversi entro confini precisi. Distingue con chiarezza tra ruoli e attività diversi, innanzitutto, tra la definizione della politica generale del Governo, la sua attuazione, e i provvedimenti e le attività di definizione e attuazione delle politiche di settore. Impone di contemperare la prevalenza del principio di collegialità e dunque del Consiglio dei ministri nella definizione della politica generale del Governo e delle principali politiche pubbliche nella quale essa si articola (tra le quali, comunque, tutte quelle che si traducono in atti normativi primari), con la prevalenza della autonomia/responsabilità dei singoli ministri per le attività di definizione e attuazione dei provvedimenti e delle attività attuative delle politiche settoriali attribuite ai singoli ministeri.

Affida (ma dunque anche in qualche modo riserva) al Presidente del Consiglio il ruolo e la responsabilità (monocratica) di assicurare la coerenza fra collegialità e autonomia e i poteri necessari: da un lato, il potere di dirigere la politica generale definita dal Consiglio, dall'altro, quello di garantire l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo esercitando nei confronti dei Ministri due poteri decisivi, quello di coordinare le loro attività per prevenire o risolvere contrasti o interferenze, ma anche quello di promuovere le loro iniziative e provvedimenti per evitare inerzie, inefficienze, ritardi nell'attuazione del programma di governo.

Quella del Presidente del Consiglio è dunque una funzione unificante, che certamente si avvale innanzitutto di strumenti politici, ma che dispone anche, sulla base dell'articolo 95, primo comma, della Costituzione, di strumenti giuridici, che il legislatore ha il compito (ma anche l'obbligo costituzionale) di prevedere e

disciplinare.<sup>230</sup> La legge n. 400, di cui celebriamo l'anniversario della approvazione, ne è l'esempio più importante, ma, come sappiamo, non certo unico.

Un modello di *governance* basato sulla necessaria coesistenza e sul temperamento fra principio collegiale, principio monocratico e principio di autonomia dei Ministri non è di semplice attuazione; consente in concreto diverse interpretazioni e varianti attuative; può richiedere correzioni in corso d'opera e ravvedimenti; è comunque più facilmente gestibile se si tiene ferma la fondamentale ripartizione costituzionale delle competenze fra Consiglio dei ministri, singoli Ministri, e Presidente del Consiglio.

#### 8. *L'evoluzione del modello nel corso della II Repubblica.*

Uno sguardo d'insieme sulla prassi della cosiddetta seconda Repubblica consente – pare a me – di rilevare che il modello è stato bensì interpretato e applicato con non poche varianti e oscillazioni interpretative, ma restando, a ben vedere, entro i limiti consentiti dalla flessibilità della normativa costituzionale.

Il principio monocratico ha giocato un ruolo più forte quando situazioni di crisi economica o finanziaria (o la necessità di far fronte a pressanti scadenze e vincoli esterni) hanno richiesto dal Governo decisioni coraggiose e rapide, velocità di esecuzione e forte coesione (è il caso del I governo Amato, del I governo Prodi e in qualche misura anche del governo Monti), quando il sistema elettorale maggioritario e l'esito della competizione elettorale hanno concesso al Presidente del Consiglio una sorta di investitura diretta, ancorché solo sul terreno della Costituzione materiale (è il caso, ancora, del I governo Prodi, del II e del IV governo Berlusconi) e quando il Presidente del Consiglio ha assommato nella sua persona il ruolo di capo del Governo e di leader indiscusso del partito pivot della maggioranza (II e IV governo Berlusconi, governo Renzi); senza trascurare ovviamente il ruolo svolto dalla personalità del premier, in concorso con i fattori di contesto or ora accennati.

Il pendolo ha oscillato viceversa verso una qualche prevalenza del principio collegiale<sup>231</sup> nei governi espressi da coalizioni ampie, frastagliate e poco coese, in specie se appoggiate da maggioranze parlamentari risicate e minacciate da una evidente erosione di consensi (evidenziata da elezioni amministrative, elezioni europee, ecc.): è il caso dei governi D'Alema, del II governo Amato, del II governo

---

<sup>230</sup> Analogamente M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministri)*, cit., pag. 19: «il primato del principio collegiale è temperato dal conferimento di una decisiva funzione unificante, esercitabile anche con strumenti giuridici e non solo politici, in capo al Presidente del Consiglio. Più che essere oscura o prestarsi alle più varie interpretazioni, la disciplina costituzionale traccia un percorso mediano tra gli estremi delle concezioni “monocratica” e “collegiale” del Governo, assegnando i formali poteri decisionali alla sede collegiale, ma conferendo all'istanza monocratica gli indispensabili poteri di impulso, di sollecitazione, di direzione e di coordinamento senza i quali un collegio non può operare».

<sup>231</sup> Nei limiti indicati nel testo, mi pare condivisibile la conclusione di R. CERCHI, *L'esecutivo fra effettività costituzionalizzazione e revisione costituzionale*, cit., p. 145, secondo cui «a partire dai primi anni Novanta il Consiglio dei ministri si è convertito in organo direttivo della maggioranza parlamentare ed è divenuto uno dei principali, effettivi centri di assunzione delle decisioni politiche della maggioranza».

Prodi, del governo Gentiloni, dell'ultima fase del IV governo Berlusconi; ed è anche il caso dei governi "tecnici" (Ciampi e Dini).

Una classificazione del governo Conte, sulla base di questi parametri, pare prematura. Ma sembra per il momento configurare una variante nuova del modello costituzionale, nella quale il pendolo oscilla verso l'autonomia dei ministri (o, meglio, di alcuni tra essi) mitigata da un ruolo di coordinamento e di promozione condiviso tra il Presidente del Consiglio e i due Vicepresidenti, che assommano nella loro persona anche il ruolo di leader delle due forze politiche componenti la maggioranza (dotate al momento di un consistente consenso elettorale).<sup>232</sup>

### *9. La formazione del Governo e i suoi effetti sulla configurazione del rapporto tra premier e Ministri.*

Nella fase genetica di formazione del Governo non si può a rigore parlare di rapporti fra il Presidente del Consiglio e i ministri. E tuttavia quanto avviene nella fase prenatale del Governo non è irrilevante, soprattutto se e quando al Presidente incaricato è consentito di avere un peso determinante nella scelta delle persone che comporranno l'Esecutivo e nella attribuzione dei relativi incarichi.

Nella Prima Repubblica, come già si è accennato, i Ministri erano di fatto scelti dai partiti della maggioranza o, più spesso, dalle loro componenti interne ("correnti"), tra le quali gli incarichi ministeriali erano ripartiti sulla base di consolidate formule che incrociavano il peso politico di ciascun partito o corrente con l'importanza attribuita a ciascun incarico ministeriale (in termini di influenza politica, di dotazione di risorse finanziarie, di maggiore o minore disponibilità di strumenti di raccolta clientelare del consenso, ecc.).<sup>233</sup> Il Presidente del Consiglio non aveva di norma voce nella scelta dei membri del Governo, a meno che non fosse legittimato a esprimerla in quanto capo-corrente: nessuno dei Ministri doveva dunque la sua nomina al premier, e nessuno poteva sentirsi condizionato dal potere del premier di rinnovargli o meno l'incarico al momento della formazione di successivi governi. Le eccezioni furono molto limitate, salvo che per il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Segretario del Consiglio dei ministri, che quasi sempre fu scelto dal Premier tra le persone di sua fiducia.

Anche nella Seconda Repubblica la scelta delle persone chiamate a far parte del Governo ha continuato a risalire in buona parte a decisioni dei partiti o dei loro leader e a negoziati fra i medesimi. Ma nella composizione del Governo entrano in gioco anche il Presidente del Consiglio incaricato e il Presidente della Repubblica: e il loro ruolo è spesso rilevante. È evidente la correlazione con la delegittimazione dei partiti conseguente a Tangentopoli, che innescò fin dall'inizio una diffusa invocazione al "ritorno alla Costituzione" e, nella fattispecie, al ritorno alla lettera dell'articolo 92 Cost., secondo il quale spetta al Presidente del Consiglio incaricato proporre al Capo dello Stato la lista dei Ministri.

---

<sup>232</sup> Le riunioni di coordinamento convocate dal Presidente Conte con i Vicepresidenti del Consiglio, il Sottosegretario alla Presidenza e talora altri Ministri ricordano i Consigli di Gabinetto della I Repubblica, previsti dall'art. 6 della legge n. 400, ancorché tale organo non sia stato formalmente istituito dal governo Conte.

<sup>233</sup> Le formule utilizzate (oggi diremmo l'algoritmo utilizzato) erano raccolte in un documento noto come "Manuale Cencelli", dal nome del funzionario della Direzione D.C. che lo aveva redatto e che ha provveduto per decenni a tenerlo aggiornato.

Da una parte dunque il ruolo del Capo dello Stato, che anche in precedenza non era stato del tutto notarile, pur dovendo alla fine accettare le scelte dei partiti circa la composizione del Governo, esce allo scoperto e giunge in diversi casi a respingere alcune delle proposte del Presidente incaricato. Dall'altra, il Presidente del Consiglio assume il ruolo di motore della formazione della squadra di governo, sia pure negoziando con i partiti della maggioranza. Concorrono a rinforzarne il ruolo e la relativa autonomia l'evoluzione in senso maggioritario del sistema elettorale (con una sostanziale investitura elettorale diretta dei candidati alla guida del Governo) e l'imitazione dei meccanismi di formazione degli esecutivi ormai adottati nelle istituzioni regionali e locali (sia pur sulla base di innovazioni costituzionali o legislative non estese e dunque formalmente non applicabili al Governo nazionale). La "ritirata" dei partiti è (ovviamente) più evidente nella formazione dei governi tecnici<sup>234</sup> (Dini e Monti<sup>235</sup>), per i quali la scelta dei Ministri fu concordata tra il Presidente del Consiglio incaricato e il Presidente della Repubblica, non essendo essi espressione di una coalizione di partiti. La composizione del I governo Prodi nacque da un negoziato fra Romano Prodi, nella duplice veste di Presidente incaricato e di leader riconosciuto della coalizione elettorale (l'Ulivo) e i partiti della maggioranza. La composizione del II governo Prodi vide una preventiva spartizione di incarichi tra il Presidente del Consiglio (che riuscì a riservare alla sua autonoma scelta circa un quarto dei posti disponibili) e i partiti della coalizione (che ebbero mano libera nella scelta dei loro rappresentanti per i restanti incarichi ministeriali). Nei governi Berlusconi e nel governo Renzi, la maggioranza dei Ministri fu in effetti scelta dal premier, forse più in ragione del suo ruolo di leader incontrastato del principale partito della coalizione che non di quello di presidente incaricato; ma alcune di queste scelte furono oggetto di un laborioso negoziato col Capo dello Stato (che, a quanto si sa, ottenne in almeno due casi, per esempio, una modifica significativa nella indicazione del titolare del ministero della Giustizia). La composizione del governo Gentiloni ha riprodotto in gran parte quella del governo Renzi, con poche modifiche decise, presumibilmente, dal segretario del maggior partito della coalizione. Nella composizione del governo Conte – negoziata dal premier incaricato con i due vicepremier, leader dei due partiti della coalizione<sup>236</sup> – i media hanno riferito del veto opposto dal Presidente della Repubblica alla designazione del prof. Paolo Savona a Ministro dell'Economia e delle Finanze.<sup>237</sup>

---

<sup>234</sup> V. S. MERLINI e G. GUIGLIA, *Il regolamento interno del Consiglio dei ministri*, in *Quad. Cost.*, 1994, pp. 485-487; G. PASQUINO e S. VASSALLO, *Il Governo di Carlo Azeglio Ciampi*, in C. MERSHON, G. PASQUINO (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 94*, Bologna, 1994, pp. 82-83; G. NEGRI, *Un anno con Dini. Diario di un Governo eccezionale*, Bologna, p. 78; E. ALBANESI, *Il Governo c. d. tecnico Monti tra compagine ministeriale extra-partitica e base parlamentare di "grande coalizione"*, in *Rass. Parl.*, 1/2014, p. 158 e ss.

<sup>235</sup> Il Governo Ciampi non nacque, a ben vedere, come governo tecnico, anche se il Presidente del Consiglio si riservò la scelta di alcuni ministri, mentre altri furono indicati dai partiti della maggioranza.

<sup>236</sup> ...ma forse, *rectius*, negoziata tra i due leaders dei partiti di maggioranza e poi comunicata dal Presidente incaricato Conte al Capo dello Stato: A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2019, pag. 92-93.

<sup>237</sup> Come nel caso di Cesare Previti (nominato alla fine ministro della Difesa e non della Giustizia), anche Savona fu nominato Ministro, ma con un diverso incarico (Ministro senza portafoglio per gli affari europei): v. A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2019, pag. 91.

Nell'ambito della Prima Repubblica, la dottrina, che aveva inizialmente ricostruito la nomina del Governo, ai sensi dell'art. 92 Cost., come un atto "duumvirale" concertato tra Presidente del Consiglio e Capo dello Stato, aveva poi optato prevalentemente per la figura dell' «atto a struttura partecipativa diseguale a favore del Presidente del Consiglio»: da un lato si prendeva atto del ruolo preminente dei partiti, le cui scelte dovevano però essere armonizzate e rese tra loro compatibili anche grazie alla mediazione del premier incaricato, dall'altra del ruolo quasi solo notarile del Capo dello Stato, che, precluso ogni sindacato sul merito di tali scelte, si limitava al controllo della sussistenza dei requisiti giuridici per la scelta (negandola, per esempio, nel caso della designazione di persone prive della cittadinanza italiana).

Nella Seconda Repubblica, la ricordata definizione dell'atto di nomina ex art. 92 come «atto a struttura partecipativa diseguale a favore del Presidente del Consiglio»<sup>238</sup> può essere ritenuta ancora attuale, ma certamente assume un ruolo più pregnante: da un lato perché il Presidente del Consiglio svolge non di rado (anche se non sempre) un ruolo più incisivo di quello di collettore delle designazioni dei partiti e di mediatore in caso di conflitto fra tali designazioni; dall'altro perché il Capo dello Stato interviene sulle designazioni in modo più incisivo, sia chiedendo una rivalutazione di alcune delle designazioni proposte dal premier (c.d. controllo di merito consultivo), sia facendo ricorso, in casi eccezionali, a un «atipico potere presidenziale di veto», motivato da ragioni di «merito costituzionale» o da «interessi strategici del Paese» (per lo più concernenti i ministeri *regaliani* – Giustizia ed Esteri *in primis* – o il ministero dell'Economia, garante della sostenibilità del debito pubblico).

#### 10. La disciplina del rapporto tra Presidente e Ministri nella legge n. 400.

Per quanto concerne i rapporti fra Presidente del Consiglio e Ministri durante la vita dell'esecutivo, il legislatore ha dato attuazione alle ricordate disposizioni costituzionali che li regolano con l'art. 5 della legge n. 400 del 1988, poi integrata e aggiornata da pochi successivi provvedimenti (soprattutto dai decreti legislativi n. 286, 300 e 303 del 1999, emanati in attuazione della legge delega sulla riforma dell'amministrazione n. 59 del 1997 – c.d. riforma Bassanini, e dalla legge 124 del 2015 – c.d. riforma Madia).

L'art. 5 della legge n. 400, al comma 1<sup>239</sup> riserva alla competenza del Presidente del Consiglio tutti i provvedimenti e le attività del Governo concernenti

---

<sup>238</sup> Vedi da ultimo D. TRABUCCO, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio dei ministri ed i Ministri: un difficile punto di equilibrio* in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007, [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Paper/0022\\_trabucco.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Paper/0022_trabucco.pdf)

<sup>239</sup> «Il Presidente del Consiglio dei ministri a nome del Governo: [.....]»  
b) chiede la fiducia sulle dichiarazioni di cui alla lettera a) del comma 3 dell'articolo 2 e pone, direttamente o a mezzo di un ministro espressamente delegato, la questione di fiducia;  
c) sottopone al Presidente della Repubblica le leggi per la promulgazione; in seguito alla deliberazione del Consiglio dei ministri, i disegni di legge per la presentazione alla Camere e, per l'emanazione, i testi dei decreti aventi valore o forza di legge, dei regolamenti governativi e degli altri atti indicati dalle leggi;



l'iter degli atti normativi primari e al comma 2,<sup>240</sup> disciplina i poteri e gli strumenti a disposizione del Presidente del Consiglio per la direzione della politica generale del Governo e per il mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo.

Si tratta di una normativa che – confrontata con il dettato costituzionale – appare per gran parte generica e ovvia, quando non meramente ripetitiva, e per di più quasi sempre tendenzialmente limitativa o restrittiva del ruolo del Presidente. Meramente ripetitiva del testo costituzionale è la lettera *b*) del comma 2 («coordina e promuove l'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo»). Ovvio sono i poteri organizzativi di cui alle lettere *h*) e *i*) (costituzione di comitati di Ministri o di gruppi di studio o di lavoro), non rinunciando peraltro a prescrivere un obbligo di coinvolgimento di tutti i ministeri

---

d) controfirma gli atti di promulgazione delle leggi nonché ogni atto per il quale è intervenuta deliberazione del Consiglio dei ministri, gli atti che hanno valore o forza di legge e, insieme con il ministro proponente, gli altri atti indicati dalla legge;

e) presenta alle Camere i disegni di legge di iniziativa governativa e, anche attraverso il ministro espressamente delegato, esercita le facoltà del Governo di cui all'articolo 72 della Costituzione;

f) esercita le attribuzioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n. 87, e promuovere gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle decisioni della Corte costituzionale. [...]

<sup>240</sup> «2. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 95, primo comma, della Costituzione:

a) indirizza ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo;

b) coordina e promuove l'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo;

c) può sospendere l'adozione di atti da parte dei ministri competenti in ordine a questioni politiche e amministrative, sottoponendoli al Consiglio dei ministri nella riunione immediatamente successiva;

c-bis) può deferire al Consiglio dei ministri, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti;

d) concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere ogni qualvolta eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo;

e) adotta le direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici e promuove le verifiche necessarie; in casi di particolare rilevanza può richiedere al ministro competente relazioni e verifiche amministrative;

f) promuove l'azione dei ministri per assicurare che le aziende e gli enti pubblici svolgano la loro attività secondo gli obiettivi indicati dalle leggi che ne definiscono l'autonomia e in coerenza con i conseguenti indirizzi politici e amministrativi del Governo;

g) esercita le attribuzioni conferitegli dalla legge in materia di servizi di sicurezza e di segreto di Stato;

h) può disporre, con proprio decreto, l'istituzione di particolari Comitati di ministri, con il compito di esaminare in via preliminare questioni di comune competenza, di esprimere parere su direttive dell'attività del Governo e su problemi di rilevante

importanza da sottoporre al Consiglio dei ministri, eventualmente anche di esperti non appartenenti alla pubblica amministrazione;

i) può disporre la costituzione di gruppi di studio e di lavoro composti in modo da assicurare la presenza di tutte le competenze dicasteriali interessate ed eventualmente di esperti anche non appartenenti alla pubblica amministrazione».

interessati, quasi a volerne tutelare l'autonomia. Altrettanto ovvi i poteri di sospensione di provvedimenti di competenza dei Ministri e di loro avocazione o deferimento (non al Presidente ma) all'organo collegiale (lett. c) e c-bis), anche in tal caso non rinunciando a imporre l'obbligo di sottoporli senza indugio alla riunione del Consiglio dei ministri «immediatamente successiva» (salvo il caso del deferimento al Consiglio di provvedimenti sui quali «siano emerse valutazioni contrastanti» tra più ministeri a diverso titolo competenti, per i quali questo limite non è opportunamente imposto). Meno ovvia può sembrare la disposizione (lett. d) che impone ai Ministri di concordare con il Presidente «le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere»; ma la contestuale limitazione di questo obbligo alle dichiarazioni che «eccedano la normale responsabilità ministeriale» e «possano impegnare la politica generale del Governo», riconduce anche questa disposizione (ancor che quasi costantemente disattesa) tra quelle sostanzialmente ovvie e tendenzialmente limitative dei poteri di direzione e coordinamento del Premier.

Restano le disposizioni della lettera a) e e) del comma 2 concernenti il potere di direttiva del Presidente del Consiglio: sulle quali non a caso si è prevalentemente incentrato l'esame della dottrina. A ben vedere, tuttavia, il tenore di queste disposizioni appare parimenti dominato dalla già accennata preoccupazione del legislatore di non comprimere troppo l'autonomia dei Ministri a vantaggio dei poteri di coordinamento del premier. Quest'ultimo infatti è legittimato a emanare direttive solo «in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri» o se «connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo», o, infine, allo scopo di «assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici».

Con la legge n. 400, siamo, è appena il caso di ricordare, ancora nel contesto della Prima Repubblica, ma nella sua fase terminale. Il dibattito sulla portata e efficacia giuridica del potere di direttiva del Premier, nei primi anni dopo la Costituente, quando la dottrina non era stata ancora chiamata a confrontarsi con una consolidata prassi interpretativa e applicativa, aveva registrato anche opinioni favorevoli alla loro efficacia vincolante, per lo più assortite con il riconoscimento al premier del potere di revoca dei Ministri;<sup>241</sup> ma poi aveva finito per convergere – evidentemente anche sulla base del consolidarsi in tal senso della forma di governo materiale – su una duplice conclusione negativa, sia quanto all'efficacia giuridica vincolante delle direttive del Premier, sia quanto al suo potere di revoca dei Ministri<sup>242</sup>.

La conclusione prevalente era nel senso che, di conseguenza, il valore delle direttive fosse squisitamente politico; che il Presidente avesse dunque nei confronti dei Ministri solo l'arma della *moral suasion*; e che in caso di conflitto

---

<sup>241</sup> Per es.: A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Firenze 1951, p. 78 e ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1975, p. 551 e ss.

<sup>242</sup> V. L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 695; P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, 1975, p. 183; G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986, p. 224 ss.; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico ed identità partitica*, Napoli, 1988, p. 79 ss.; P. BARILE, *Consiglio dei ministri*, in *Enc. Giur.*, VIII, Roma, 1988, p. 7; L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano, 1988, p. 75 ss. Dissente D. TRABUCCO, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio dei ministri ed i Ministri: un difficile punto di equilibrio*, cit, pag. 4 e segg.

incomponibile tra il premier e un ministro, precluso l'esercizio del potere di revoca (caso Amato-Guarino), non restasse che l'arma della mozione di sfiducia individuale (sperimentata con successo nel caso Mancuso): arma peraltro attivabile solo dalla maggioranza parlamentare (o da un decimo dei deputati o dei senatori), non dal Presidente del Consiglio *uti singulus*.

La legge n. 400 dunque, pur finalizzata, nelle intenzioni dei suoi estensori, «a rafforzare il principio monocratico e il principio collegiale nel funzionamento del Governo» e a «oleare gli ingranaggi dell'indirizzo politico»,<sup>243</sup> non avrebbe in realtà alla fine sostanzialmente modificato l'assetto dei rapporti tra Presidente del Consiglio e ministri quale si era fino ad allora delineato nella prassi, nel quale, in buona sostanza, il Premier non dispone di poteri e strumenti giuridici atti ad obbligare i ministri a seguirne le direttive.<sup>244</sup>

È una conclusione in gran parte condivisibile, ma non del tutto appagante. A me pare, infatti, che l'espressa previsione legislativa dei poteri e degli strumenti giuridici a disposizione del premier per svolgere i compiti che la Costituzione gli attribuisce:

a) non può essere considerata del tutto priva di effetti giuridici, se non disattendendo il canone interpretativo che impone di interpretare le norme *magis ut valeant*;

b) non suffraga interpretazioni restrittive dei poteri espressamente riconosciuti al Premier: se è vero, infatti, che la previsione del potere di indirizzare ai ministri direttive non dispone esplicitamente che esse abbiano efficacia vincolante, è altresì vero che neppure dice il contrario; e che la delimitazione del potere alle sole direttive necessarie per l'attuazione delle delibere del Consiglio o connesse alla responsabilità presidenziale di direzione della politica generale del Governo sembra portare argomenti a favore della loro efficacia giuridica, dal momento che non sembra si possa negare al premier la facoltà, al di fuori dei casi anzidetti, di indirizzare comunque ai ministri direttive non vincolanti, a fini di coordinamento);

c) può rafforzare la legittimità del ricorso a strumenti giuridici di soluzione dei conflitti fra Premier e ministri diversi dalla revoca del ministro, ma forse quasi altrettanto efficaci, come la revoca delle deleghe (caso Guarino) o la penalizzazione del ministro dissenziente nella allocazione delle risorse di bilancio, e in specie di

---

<sup>243</sup> G. AMATO, *Intervento*, in *La forma di governo nell'Italia odierna. Tavola rotonda*, in *Quad. cost.*, 1991, p. 53.

<sup>244</sup> V. L. ARCIDIACONO, *Relazione generale*, in Associazione dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo*. Atti del XVI Convegno annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001, Padova 2002: «La legge n. 400, pur se prevede che il Presidente promuova e coordini l'attività dei Ministri, sospenda l'emanazione di atti da parte di questi, proceda ad intesa con i medesimi circa le dichiarazioni che gli stessi intendano rendere su questioni che eccedano la loro responsabilità, deferisca al Consiglio la valutazione e l'armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti in questioni su cui sono emersi apprezzamenti divergenti da parte delle amministrazioni interessate, non ha sorretto codeste iniziative con strumenti giuridici attraverso cui assicurare soluzioni o composizione delle divergenze. Il dato è sintomatico e rafforza l'opinione secondo cui la materia 'politica' che investe il Governo non può che esser trattata con metodi ad essa conformi; solo attraverso i quali si può giungere all'omogeneità e all'unità, tuttavia, 'possibili' in relazione al contesto politico in cui si muove la maggioranza e che caratterizza il Governo. Le indicazioni contenute nell'art. 5 della l. n. 400 inducono a pensare che lo strumento adeguato alla realizzazione delle soluzioni è quello del confronto e dell'uso della persuasione; la cui adozione si iscrive nel richiamo al patto e alle regole politiche che presidono alla formazione ed all'attività del Governo».

quelle destinate a spese di rappresentanza del ministro o ai suoi uffici di diretta collaborazione.

*11. I mutamenti dello scenario geopolitico e socioeconomico dopo la legge n. 400, i compiti e le responsabilità dei governi e il rafforzamento dei poteri dei Capi di governo.*

Nei trent'anni trascorsi dall'entrata in vigore della legge n. 400, due altre leggi sono intervenute in modo significativo sulla disciplina dei rapporti fra Presidente del Consiglio e Ministri, nell'ambito, l'una e l'altra, di riforme complessive del nostro sistema amministrativo: mi riferisco alla legge n. 59 del 1997 (c.d. riforma Bassanini) e alla legge n. 124 del 2015 (c.d. riforma Madia).

Entrambe sono intervenute, per dir così, con mano leggera: perché consapevoli – presumibilmente – dei vincoli imposti a riforme approvate con legge ordinaria (limiti costituzionali e più in generale istituzionali, modificabili solo con riforme della forma di governo o della legislazione elettorale); ma anche perché altrettanto consapevoli della essenziale politicità della questione, correlata com'essa è alla variabilità dell'assetto del sistema politico e alle sue dinamiche interne. Nessuna delle due riforme ha dunque rimesso in discussione l'interpretazione del dettato costituzionale fondata sul bilanciamento fra principio collegiale, autonomia dei ministri e ruolo di direzione e coordinamento del premier. Entrambe hanno tuttavia cercato – sia pur, come detto, con mano leggera – di rafforzare i poteri e gli strumenti a disposizione di quest'ultimo in quanto responsabile della direzione della politica generale del Governo e del mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo.

Per comprendere la *ratio* e l'oggettiva necessità di queste innovazioni giova anche qui un richiamo, necessariamente sommario, al mutato scenario geopolitico ed economico. L'Italia, così come le altre democrazie europee, deve far fronte a sfide nuove e molto impegnative, del tutto sconosciute all'epoca dell'Assemblea Costituente e da pochi percepite, nella loro dirimpente rilevanza, al momento dell'approvazione della legge n. 400: le sfide della globalizzazione dell'Economia e dei mercati, della *disruption* tecnologica e della rivoluzione digitale (nanotecnologie, internet, biotecnologie, Intelligenza Artificiale, *Smart Cities*, 5G, Industria 4.0, ecc.) del terrorismo globale, dell'emergenza climatica e ambientale; e, ancora, l'emergere sui mercati mondiali di nuove formidabili potenze economiche, i grandi flussi migratori, i problemi della convivenza multietnica e multiculturale, la domanda di nuovi diritti e di nuove libertà, la crescente richiesta di sicurezza, la segmentazione della società e la diversificazione dei bisogni e delle domande sociali.

Globalizzazione e rivoluzione tecnologica offrono grandi opportunità di crescita e progresso, ma producono anche, in specie nelle economie mature, nuove povertà e nuove emarginazioni, crescenti disuguaglianze, impoverimento delle classi medie. Le logiche della competizione globale sottopongono i bilanci pubblici a stress drammaticamente crescenti.

L'appartenenza all'Unione Monetaria Europea, i vincoli del Patto di stabilità, le regole dei mercati internazionali impediscono il ricorso a svalutazioni competitive. È così sempre più difficile conciliare l'alto livello di protezione sociale, di tutela dei diritti, di qualità della vita, che è proprio dei Paesi dell'Europa

centrale e occidentale con le esigenze della competizione globale, la domanda di nuovi diritti e di nuove sicurezze, i vincoli del patto di stabilità.

Peraltro, la crisi economico-finanziaria deflagrata negli USA poco più di un decennio fa, ma rapidamente estesi all'Europa, ha colpito soprattutto i Paesi periferici dell'Europa meridionale e in specie il nostro Paese, stretto nella contraddizione fra recessione o stagnazione dell'Economia, che richiederebbero politiche fiscali espansive, e la necessità di avviare una impegnativa operazione di consolidamento fiscale, di cui il Governo nazionale porta la responsabilità di fronte alle istituzioni europee e internazionali e ai mercati finanziari globali.

È pacifico che la crisi economico-finanziaria così come le accennate grandi trasformazioni in corso (globalizzazione, rivoluzione tecnologica, *climate change*, migrazioni di massa, terrorismo endemico) non potranno essere fronteggiate con successo senza coraggiose riforme strutturali, senza una straordinaria mobilitazione di tutte le energie e le risorse del Paese, senza la creazione di condizioni favorevole per la ripresa della crescita, degli investimenti, della creazione di occupazione e ricchezza, senza politiche efficaci di contrasto alla povertà, senza un forte rilancio e uno straordinario investimento sull'istruzione, sulla formazione e sulla ricerca, insomma senza innovative e efficaci politiche pubbliche, a loro volta inapplicabili senza una radicale e rigorosa razionalizzazione degli apparati pubblici. Gli obiettivi non sono controversi: occorre un sistema che produca regole più semplici, più certe e stabili, più *business* e *citizens friendly*, dunque con una consistente riduzione dei costi regolatori e burocratici per imprese e famiglie; occorre un sistema che assicuri a famiglie e imprese prestazioni e servizi pubblici (o regolati) di migliore qualità a costi più contenuti e che riesca a ridurre la pressione fiscale sul lavoro e sulle imprese senza minacciare la coesione sociale; occorre un sistema che liberi le energie degli innovatori, delle imprese, delle comunità intermedie; occorre un sistema che sappia attrarre capitali dall'estero, per sostituire la declinante possibilità di finanziare con risorse pubbliche infrastrutture, investimenti produttivi, ricerca e innovazione, politiche ambientali, politiche attive del lavoro.

Ma per tutto ciò occorre anche un sistema che produca decisioni più rapide, più coerenti, più stabili e più affidabili nel tempo; che garantisca che le riforme strutturali o le politiche pubbliche necessarie, una volta definite e approvate, siano anche coerentemente e rapidamente attuate; che assicuri una più rigorosa razionalizzazione delle limitate risorse pubbliche disponibili.

Occorre, in definitiva, un Governo più forte, più coeso, più efficace, più capace di gestire l'*execution* delle riforme. Anche perché l'attenzione si è ormai spostata dalle intenzioni e dai programmi, ai risultati. L'azione del Governo è cruciale per sostenere l'economia, adeguare le infrastrutture, promuovere l'innovazione, difendere gli interessi del Paese in Europa e nella competizione internazionale, digitalizzare il sistema (a partire dalle PPAA), fronteggiare il cambiamento climatico. Ma lo è se si passa dalle parole ai fatti (dalle leggi di riforma alla loro coerente e tempestiva attuazione).

A questo fine il modello del "Governo per Ministeri" appare del tutto inadeguato. Un rafforzamento del ruolo e dei poteri di impulso, di promozione, di coordinamento e, ove necessario, anche di supplenza del premier è, per dir così, imposto dalle cose.

Peraltro, nel corso degli ultimi decenni, un rafforzamento di fatto dei poteri del Presidente del Consiglio era già nei fatti intervenuto, come un derivato della trasformazione del suo ruolo prodotta dai mutamenti dello scenario geopolitico ed

economico di cui ho appena fatto cenno. Globalizzazione e Unione europea hanno infatti reso sempre più rilevanti, come sede di concreta definizione delle scelte di politiche pubbliche, gli organismi internazionali e sovranazionali (Consiglio europeo, G20, G7, G8, ONU), che con le loro decisioni condizionano nel profondo le stesse scelte nazionali. In quelle sedi c'è un inevitabile protagonismo del Governo e del suo Capo. Non a caso, nei governi di questi ultimi anni, dopo la breve parentesi del I governo Prodi, la responsabilità degli Affari Europei è sempre rimasta nelle mani del premier (come del resto espressamente dispone l'art. 5, comma 3, della legge n. 400), per lo più facendone oggetto di deleghe a un Ministro senza portafoglio o a un Sottosegretario dedicato nell'ambito della Presidenza del Consiglio, e preminente è stata la scelta del Premier nella designazione del Rappresentante dell'Italia presso l'Unione europea, in entrambi i casi respingendo i tentativi del Ministero degli Affari Esteri di riprenderne il controllo.<sup>245</sup>

Da una parte, dunque, una quota sempre maggiore, e ormai preminente, dell'attività del premier è dedicata all'attività degli organismi europei o internazionali; dall'altra, «il contesto allargato – come ha notato Giuliano Amato – valorizza e potenzia la figura del Presidente del Consiglio. Il plus-potere politico che gli viene dai diversi livelli e luoghi istituzionali in cui è comunque un vertice, lo aiuta ad imporsi più facilmente nella sede tradizionale del Consiglio dei ministri e nei rapporti bilaterali con gli stessi Ministri». Con un naturale riflesso anche sulla efficacia delle sue direttive.<sup>246</sup>

## *12. Nuovi compiti e poteri del Presidente del Consiglio e riorganizzazione della Presidenza del Consiglio nella legge delega sulla riforma dell'amministrazione del 1997 (riforma Bassanini).*

Nell'ambito della riforma dell'amministrazione del 1957 (legge n. 59/1997), dei rapporti tra Presidente del Consiglio e ministri si occupano due decreti legislativi, il n. 303 e il n. 486 del 1999.

Da un lato, essi integrano le funzioni e i compiti del premier previsti dalla legge n. 400 e dotano la Presidenza, per l'esercizio di questi nuovi compiti, di nuove specializzate strutture di supporto.<sup>247</sup> tra le nuove attribuzioni espressamente

---

<sup>245</sup> Vedi per es., al riguardo, il caso della nomina del sottosegretario Carlo Calenda a Rappresentante dell'Italia presso l'Unione europea, voluta dal Presidente del Consiglio Matteo Renzi.

<sup>246</sup> Al riguardo si v. ancora G. AMATO, *La funzione di governo oggi*, in Associazione dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo*. Atti del XVI Convegno annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001, Padova 2002, pag. 266: «Sarà anche vero che la legge n. 400 lascia senza sanzione le direttive del Presidente del Consiglio, ma quando le adotta sulla base di indirizzi di cui è stato partecipe nel G8, nel G20, nel Consiglio Europeo, nella stessa Conferenza Stato-Regioni, o anche in sede di concertazione, le sue direttive sono di fatto vincolanti e trattate come tali».

<sup>247</sup> Tra queste, per es: a) una banca dati, alimentata dalle amministrazioni dello Stato, «alla quale affluiscono le direttive annuali dei Ministri e gli indicatori di efficacia, efficienza, economicità relativi ai centri di responsabilità e alle funzioni obiettivo del bilancio dello Stato» (art. 7 comma 1, D.lgs. 286/1999); b) un comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, incaricato anche di «formulare, anche a richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri, valutazioni specifiche di politiche pubbliche o programmi operativi plurisetoriali» (art. 7 comma 2, d.lgs. 286/1999); c) un osservatorio incaricato di fornire «indicazioni e suggerimenti per l'aggiornamento e la standardizzazione dei sistemi di controllo interno» (art. 7 comma 3, d.lgs. 286/1999).

aggiunte all'elenco contenuto nella legge n. 400, ricordo le decisioni di indirizzo politico generale, il coordinamento dell'attività normativa del Governo, il coordinamento dell'attività amministrativa del Governo e della funzionalità dei sistemi di controllo interno, la promozione e verifica dell'innovazione nel settore pubblico ed il coordinamento in materia di lavoro pubblico, la promozione e il coordinamento delle politiche di pari opportunità e delle azioni di Governo volte a prevenire e rimuovere le discriminazioni, il coordinamento delle attività di comunicazione istituzionale il coordinamento di particolari politiche di settore considerate strategiche dal programma di Governo, il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo e delle politiche settoriali, il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.<sup>248</sup>

Dall'altro lato, i due decreti hanno previsto una radicale riorganizzazione della presidenza del Consiglio, con il trasferimento a vari ministeri, agenzie ed enti pubblici di molte funzioni e compiti di natura gestionale e amministrativa e degli uffici ad essi preposti: si trattava di funzioni, compiti e uffici, che poco avevano a che fare con la "missione" propria del premier di direzione della politica generale del Governo e di coordinamento e impulso dell'attività dei ministri, ma erano stati l'oggetto di scelte legislative succedutesi nel corso degli anni, quasi considerando la presidenza del Consiglio come un contenitore residuale di tutte le attività amministrative e gestionali non già assegnate all'uno o all'altro Ministero.

L'obiettivo – chiaramente indicato nella legge di delega<sup>249</sup> – era dunque, da una parte quello di incrementare e comunque meglio specificare le funzioni e gli strumenti di diretta competenza del premier, dall'altra quello di liberare il Presidente e la presidenza di compiti e apparati impropri, in modo da comprendere tutte e solo le funzioni e le strutture utili, allo svolgimento del suo ruolo di cabina di regia della progettazione, definizione e attuazione della politica generale del Governo.<sup>250</sup>

---

<sup>248</sup> Art. 2 comma 2, del decreto legislativo n. 303 del 1999 e art. 7 del decreto legislativo n. 286 del 1999.

<sup>249</sup> L'art. 12, comma 1, della legge n. 59 del 1997, indicava infatti tra i principi e criteri direttivi della delega:

«a) assicurare il collegamento funzionale e operativo della Presidenza del Consiglio dei ministri con le amministrazioni interessate e potenziare, ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione, le autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri, con eliminazione, riallocazione e trasferimento delle funzioni e delle risorse concernenti compiti operativi o gestionali in determinati settori, anche in relazione al conferimento di funzioni di cui agli articoli 3 e seguenti;

b) trasferire a Ministeri o ad enti ed organismi autonomi i compiti non direttamente riconducibili alle predette funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri secondo criteri di omogeneità e di efficienza gestionale, ed anche ai fini della riduzione dei costi amministrativi».

<sup>250</sup> Cfr. A. PAJNO, *La presidenza del Consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. PAJNO – L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, 2000, pagg. 53 e segg.; 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 *Rass. parl.*, 2004, n. 1, pag. 107; M. MEZZANOTTE, *La figura del Presidente del Consiglio tra norme scritte e prassi*, in *Pol. dir.*, 2001, pag. 339; ma già A. M. SANDULLI, *Il problema della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Scritti giuridici*, Vol. I, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1990, pag. 348.

### 13. La riforma del 2015 (riforma Madia) e il rafforzamento della cassetta degli attrezzi della Presidenza del Consiglio.

La riforma Madia (legge n. 124 del 2015) riprende e prosegue il percorso avviato dalla riforma del I governo Prodi. Tra i principi e criteri direttivi della nuova delega sono infatti espressamente richiamati quelli della delega del 1997,<sup>251</sup> arricchendo inoltre la “cassetta degli attrezzi” del Premier di nuovi, non irrilevanti strumenti.

Va tuttavia subito notato che la mancata emanazione, entro i termini, del previsto decreto legislativo in materia di competenze del Presidente del Consiglio e di attribuzioni e organizzazione della Presidenza obbliga a distinguere, nell’ambito della legge n. 124, due gruppi di disposizioni: quelle che sono rimaste sulla carta, come mero segnale di un orientamento politico-istituzionale del legislatore, perché non tradotte in disposizioni delegate aventi forza di legge; e quelle che invece, o perché direttamente applicabili o perché oggetto di specifici decreti legislativi, sono oggi in vigore.

Nel primo gruppo stanno l’ipotizzata rivisitazione delle competenze regolamentari e amministrative «funzionali al mantenimento dell’unità dell’indirizzo e alla promozione dell’attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, le attribuzioni in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche, le competenze in materia di «vigilanza sulle agenzie governative nazionali», nonché il potere – non poco rilevante al fine del concreto configurarsi dei rapporti tra premier e Ministri – di determinare autonomamente le risorse finanziarie destinate agli uffici di diretta collaborazione di ciascun Ministro. Col mancato esercizio della delega è rimasto altresì sulla carta l’intento di rilanciare il processo di snellimento organizzativo e di concentrazione delle strutture della Presidenza sul loro *core business* (supportare il Presidente nella direzione della politica generale del Governo e nelle attività di impulso, promozione e coordinamento dei ministeri al fine del mantenimento dell’unità dell’indirizzo politico e amministrativo) che era stato avviato con successo dal decreto n.

---

<sup>251</sup> Art. 8 comma 1: «.....c) con riferimento alla sola amministrazione centrale, applicare i principi e criteri direttivi di cui agli articoli 11, 12 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché, all'esclusivo fine di attuare l'articolo 95 della Costituzione e di adeguare le statuizioni dell'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, definire:

1) le competenze regolamentari e quelle amministrative funzionali al mantenimento dell’unità dell’indirizzo e alla promozione dell’attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri;

2) le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche;

.....

4) la disciplina degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei vice ministri e dei sottosegretari di Stato, con determinazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri delle risorse finanziarie destinate ai suddetti uffici, in relazione alle attribuzioni e alle dimensioni dei rispettivi Ministeri, anche al fine di garantire un’adeguata qualificazione professionale del relativo personale, con eventuale riduzione del numero e pubblicazione dei dati nei siti istituzionali delle relative amministrazioni;

5) le competenze in materia di vigilanza sulle agenzie governative nazionali, al fine di assicurare l’effettivo esercizio delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, nel rispetto del principio di separazione tra indirizzo politico e gestione».



303/1999, ma che aveva poi subito l'effetto di successivi interventi legislativi che avevano nuovamente sovraccaricato la Presidenza di impropri compiti gestionali.

Il secondo gruppo di disposizioni ha invece determinato – a mio avviso – un rafforzamento non irrilevante degli strumenti a disposizione del premier per promuovere l'attuazione della politica generale del Governo. Mi riferisco innanzitutto all'attribuzione al Premier di poteri “monocratici” di accelerazione e sblocco di procedimenti amministrativi (e non solo) richiedenti, di norma, il concerto fra più amministrazioni.

Vanno segnalate in particolare:

- nell'ambito di una nuova riforma organica delle conferenze dei servizi (art. 2 della legge n. 124 e decreto legislativo n. 127 del 2016), l'attribuzione al premier del potere di nominare – «anche preventivamente per determinate materie» – «il rappresentante unico delle amministrazioni dello Stato chiamate a intervenire nelle conferenze di servizi, allorquando ad esse partecipino anche amministrazioni non statali»;<sup>252</sup> in tal caso il rappresentante unico è «abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni».

- l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di identificare, tra i procedimenti amministrativi relativi a «relativi a rilevanti insediamenti produttivi, a opere di interesse generale o all'avvio di attività imprenditoriali», quelli ai quali applicare, in considerazione dei loro effetti sull'economia e sull'occupazione, speciali misure di semplificazione e accelerazione, tra le quali l'attribuzione al premier o a un suo delegato di poteri sostitutivi.<sup>253</sup>

- il potere di risolvere, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, i dissensi tra i ministri sull'adozione di provvedimenti normativi o amministrativi per i quali sia previsto il concerto tra più amministrazioni pubbliche.<sup>254</sup>

#### *14. I nuovi strumenti per la promozione e l'attuazione del programma di Governo, la programmazione strategica e il coordinamento politico-amministrativo.*

Prima di concludere, qualche rapido cenno meritano alcune specifiche questioni, rilevanti sotto il duplice connesso profilo dell'attuazione della politica generale del Governo e dell'unità dell'indirizzo politico amministrativo:

a) i nuovi strumenti per la promozione e l'attuazione del programma di Governo, per la programmazione strategica e il coordinamento politico-amministrativo

---

<sup>252</sup> Art. 1 del decreto legislativo n. 127 del 2016, modificativo dell'art. 14-ter, comma 4, della legge n. 241 del 1990: «4. Ove alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali, le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni, nominato, anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo, dal Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, ove si tratti soltanto di amministrazioni periferiche, dal Prefetto».

<sup>253</sup> Art. 4 legge n. 124 del 2015 e decreto legislativo n. 12 settembre 2016, n. 194. Il potere sostitutivo è esercitato «previa diffida all'organo competente, al quale, in caso di inerzia, è comunicato l'avvenuto esercizio del potere sostitutivo».

<sup>254</sup> Art. 3, legge n. 124 del 2015.

b) i rapporti fra Presidente del Consiglio, Ministro dell'Economia e delle Finanze e Ragioneria generale dello Stato

c) il ruolo del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Segretario del Consiglio dei ministri.

a) Rispetto all'epoca della legge n. 400, il quadro degli strumenti per la promozione e l'attuazione del programma di Governo, per la programmazione strategica e per il coordinamento politico-amministrativo ha registrato, da allora ad oggi, alcuni significativi rafforzamenti.

Nell'assetto della Presidenza del Consiglio l'istituzione di un'apposita struttura per l'attuazione del programma di governo risale al 1981, ma per un ventennio essa ebbe solo funzioni conoscitive, di analisi e di istruttoria. Con la nomina, a partire dal 2001, di un Ministro senza portafoglio per l'attuazione del programma di governo, anche l'Ufficio per il programma, posto sotto la sua direzione politica, e trasformato in Dipartimento,<sup>255</sup> assume un ruolo più incisivo, di strumento per promuovere, monitorare e coordinare l'attuazione della politica generale del governo.

D'altra parte, gli «*eventuali* indirizzi del Presidente del Consiglio dei ministri», previsti dall'art. 8 del decreto legislativo n. 286 del 1999 come cornice di riferimento delle Direttive annuali dei singoli Ministri,<sup>256</sup> si traducono, già dal primo anno successivo all'entrata in vigore di quel decreto, in vere proprie Direttive-quadro del Presidente del Consiglio ai Ministri:<sup>257</sup> il primo esempio è la direttiva Amato del 12 dicembre 2000, contenente le «*Linee-guida per la redazione della direttiva annuale sull'azione amministrativa*» elaborate dal Comitato tecnico-scientifico istituito ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.<sup>258</sup> Le successive Direttive<sup>259</sup> sono, a seconda dei casi, emanate dal Presidente del Consiglio (in più d'un caso d'intesa o su proposta del Ministro per l'attuazione del programma di governo) e sono firmate dal Presidente del Consiglio o, per sua delega, dal Ministro per l'attuazione del programma o anche dal Ministro per i rapporti con il Parlamento o dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio (ma in quanto titolari della delega per l'attuazione del programma<sup>260</sup>).

---

<sup>255</sup> D.p.c.m. 3 dicembre 2004.

<sup>256</sup> A norma dell'art. 8 d.lgs. n. 286/1999 «la direttiva annuale del Ministro costituisce il documento base per la programmazione e la definizione degli obiettivi delle unità dirigenziali di primo livello. In coerenza ad *eventuali indirizzi del Presidente del Consiglio dei ministri*, e nel quadro degli obiettivi generali di parità e pari opportunità previsti dalla legge, la direttiva identifica i principali risultati da realizzare, in relazione anche agli indicatori stabiliti dalla documentazione di bilancio per centri di responsabilità e per funzioni-obiettivo, e determina, in relazione alle risorse assegnate, gli obiettivi di miglioramento, eventualmente indicando progetti speciali e scadenze intermedie. La direttiva, avvalendosi del supporto dei servizi di controllo interno di cui all'articolo 6, definisce altresì i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e valutazione dell'attuazione».

<sup>257</sup> Variamente definite sotto il profilo formale: Direttive, Atti di indirizzo, Linee guida approvate con d.p.c.m...

<sup>258</sup> V. sopra nota 44.

<sup>259</sup> Cfr. per es. le Direttive (o Atti di indirizzo: v. nota 54) del Presidente del Consiglio dei ministri 11 ottobre 2001, 15 novembre 2001, 8 novembre 2002, 23 dicembre 2004, 21 maggio 2012, 30 novembre 2012, 30 dicembre 2014, 27 settembre 2016, 28 novembre 2016, 18 luglio 2017, 8 agosto 2017, 15 dicembre 2017, 18 gennaio 2019.

<sup>260</sup> Nel caso della sottosegretaria Maria Elena Boschi (Governo Gentiloni), le linee-guida furono da lei proposte e firmate, congiuntamente al Presidente del Consiglio Gentiloni, in quanto titolare sia delle delega per l'attuazione del programma di governo che di quella «per il

Nel 2014, l'Ufficio per il programma eredita le funzioni di supporto dell'autorità politica delegata per il coordinamento in materia di controllo strategico già svolte dal soppresso Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, tra le quali, per l'appunto, la predisposizione delle ricordate linee-guida.<sup>261</sup>

Con il governo Renzi, il ruolo del Presidente del Consiglio e del Ministro delegato per l'attuazione del programma di governo viene ulteriormente potenziato e dotato di nuovi strumenti. Non mi pare arbitrario cogliervi una connessione con due elementi di contesto: a) la diffusa convinzione che il lato più debole nel funzionamento del nostro sistema politico-istituzionale stia – più che nella capacità di elaborare e approvare leggi di riforma o definire politiche pubbliche – nella capacità di dare attuazione alle riforme e di implementare le politiche pubbliche (sia cioè principalmente nella fase di *execution* o di *delivery* delle scelte politico-programmatiche approvate e tradotte in norme di legge); e b) la previsione, nel quadro del Patto europeo di stabilità e di crescita e dei suoi strumenti attuativi, di un set di precisi obblighi e obiettivi “di risultato”, per i quali decisiva è, ancora, la fase della implementazione attuativa, nonché dell'obbligo di definire, presentare e implementare un Programma Nazionale di Riforma (PNR).

Come è noto, il PNR (contenuto nella sezione III del DEF) è uno dei documenti strutturali del Semestre europeo, insieme al Programma di stabilità e di convergenza, all'Analisi annuale della crescita, alla Relazione sul meccanismo di allerta e alle Raccomandazioni specifiche per Paese (CSR – *Country Specific Recommendations*). Il PNR illustra annualmente la portata degli interventi strategici messi in atto dalle amministrazioni nazionali e regionali, la loro coerenza con gli orientamenti dell'Unione europea e il loro impatto atteso; inoltre il PNR presenta una agenda di interventi, previsti per i mesi successivi, con cui si definisce il percorso attraverso il quale ogni Paese intende conseguire gli obiettivi definiti a livello europeo, garantendo la stabilità delle finanze pubbliche; oltre che illustrare le nuove iniziative di riforma progettate, il PNR deve dar conto dello stato di avanzamento delle iniziative descritte nei PNR degli anni precedenti, con «l'indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti».

<sup>262</sup>

Sotto entrambi i profili accennati, risultava dunque necessario rafforzare i poteri e gli strumenti di coordinamento e di monitoraggio sull'attuazione del programma di governo. Così, nel governo Renzi, la delega per l'attuazione del programma si somma, in capo al medesimo ministro senza portafoglio, con la delega per i rapporti con il Parlamento e con quella per le riforme istituzionali, e al

---

coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni centrali dello Stato».

<sup>261</sup> Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni con legge 11 agosto 2014, n. 111, art. 19, comma 14-*bis*.

<sup>262</sup> A norma dell'art. 2 della Legge 7 aprile 2011 n. 39, il PNR indica:

«a) lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti;

b) gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività;

c) le priorità del Paese e le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nella prima sezione del DEF;

d) i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'Economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.»

loro titolare (Maria Elena Boschi) viene affidato il ruolo-chiave di “braccio armato” del premier nel tentativo di migliorare in modo significativo la capacità di implementazione delle scelte politico-programmatiche definite dal Governo e dal Parlamento, quasi a somiglianza della figura dell'*enforcer*, talora prevista nella formazione dei governi britannici.

Il Ministro per l'attuazione del programma, coadiuvato dall'Ufficio per il Programma di Governo (UPG) è così innanzitutto incaricato dell'attuazione delle nuove disposizioni della legge Madia (art. 3) in materia di «silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche», che (prevedendo termini brevi e rigidi per l'acquisizione degli assensi, concerti, o nulla osta previsti ai fini della adozione di provvedimenti di competenza di diverse amministrazioni, e introducendo l'istituto del silenzio assenso<sup>263</sup>), attribuiscono al Presidente del Consiglio il potere di risolvere, investendone il Consiglio dei ministri, i conflitti dichiarati fra amministrazioni statali sul merito dei provvedimenti. Viene riattivata a tal fine la Conferenza dei Capi di Gabinetto, prevista dall'articolo 7, comma 3, del d.p.c.m. 1° ottobre 2012, e presieduta dal Ministro per l'attuazione del programma, e viene incaricato l'UPG di provvedere a un sistematico monitoraggio dello stato di avanzamento di tutti provvedimenti attuativi previsti dalle leggi e decreti legislativi. Viene attivata, a cura dell'UPG, un'apposita piattaforma informatica, denominata “Monitor” che innanzitutto procede, in sede di esame preliminare, all'individuazione e registrazione di tutti i provvedimenti pendenti, nonché dei concerti, assensi, nulla osta e pareri previsti dalle norme che hanno disciplinato il procedimento per l'adozione di ciascun provvedimento. La piattaforma Monitor invia un *alert* via mail alle amministrazioni concertanti in prossimità della scadenza dei termini per la comunicazione dell'assenso, concerto, nulla osta o parere, e registra l'avvenuta formazione del silenzio assenso o, in mancanza, registra il diniego espresso dell'assenso o concerto, che costituisce il presupposto per l'intervento del Presidente del Consiglio.

Il raccordo con il PNR viene effettuato inserendo nel medesimo PNR (parte III del DEF) un apposito cronoprogramma sullo stato di attuazione delle leggi di riforma, che sintetizza i risultati del monitoraggio e le sue proiezioni sull'anno in

---

<sup>263</sup> L'introduzione del silenzio-assenso fra amministrazioni pubbliche non sembra aver dato i risultati sperati. Si registra infatti un ricorso abbastanza limitato a questo istituto. Inizialmente l'ostacolo fu rappresentato dal rifiuto della Corte dei Conti di registrare i provvedimenti formati per silenzio-assenso, allorché l'atto non era sottoscritto anche dai concertanti che si erano rifugiati nel silenzio. L'ostacolo è stato poi superato grazie a un parere del Consiglio di Stato, che ha tuttavia escluso che la nuova normativa sul silenzio-assenso tra Amministrazioni possa applicarsi al parere della RGS (cd. “bollino”) previsto dall'art. 17, comma 10, della legge n. 196/2009, sulla base della considerazione che tale atto non costituisce espressione di “codecisione” del provvedimento, bensì si colloca in un momento successivo a quello della decisione, riguardando la fase costitutiva dell'efficacia del provvedimento; l'istituto di semplificazione si applica, invece – secondo il Consiglio di Stato - all'assenso del Ministero dell'Economia e delle Finanze che intervenga in funzione co-decisorio: ma, ciononostante, e anche in tali casi, permane una diffusa renitenza delle amministrazioni procedenti a concludere il procedimento sulla base del silenzio-assenso, quando manca il consenso espresso del MEF (se previsto). La ragione non è chiara: a meno di non ipotizzare che la prudenza delle amministrazioni procedenti sia dovuta al timore di rappresaglie del MEF in sede di assestamento del bilancio, o in sede di allocazione di risorse nella nuova legge di bilancio, o in sede di “bollinatura” di provvedimenti di competenza di ciascuna Amministrazione di spesa.

corso e sul seguente, cronoprogramma predisposto di concerto fra UPG e MEF (Ragioneria generale dello Stato).

L'attuazione del programma di governo viene monitorata e stimolata anche attraverso la previsione di specifici indicatori di risultato nelle note integrative al bilancio dello Stato (cui spetta il compito di collegare la programmazione di bilancio con quella strategica). L'obiettivo comune è stato individuato nel «miglioramento della capacità di attuazione delle disposizioni legislative del Governo» e viene misurato attraverso indicatori che rilevano il «grado di adozione dei provvedimenti attuativi riferiti al programma di Governo» per i quali ciascuna amministrazione è competente.

Oltre alla già accennata conferenza dei Capi di Gabinetto, il Ministro per l'attuazione del programma attiva anche iniziative di mediazione fra le amministrazioni coinvolte nel procedimento di formazione di specifici provvedimenti attuativi, mediante la convocazione di “tavoli tecnici” tra le amministrazioni interessate.

Notevole rilevanza politica ha poi l'incarico, attribuito al Ministro per l'attuazione del programma nel governo Renzi, di riferire periodicamente al Consiglio dei ministri sullo stato di attuazione normativa delle leggi, dando conto dei risultati di questo monitoraggio in dettaglio sul sito internet del Governo (UPG) e sinteticamente nei comunicati diffusi da Palazzo Chigi al termine delle riunioni del Consiglio dei ministri.

Anche sul versante della programmazione strategica va rilevato un rafforzamento del ruolo e degli strumenti a disposizione del Presidente del Consiglio. Con il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74, emanato in attuazione della riforma Madia, nel sistema della programmazione strategica, che fa capo alle direttive annuali dei Ministri emanate «in coerenza con *eventuali* indirizzi del Presidente del Consiglio», si introduce una nuova categoria di obiettivi, gli “obiettivi generali”, che identificano le priorità strategiche nazionali da perseguire. La nuova normativa prescrive che l'intero processo di pianificazione strategica si debba sviluppare in stretta coerenza con le priorità delle politiche pubbliche nazionali così come definite nell'ambito del programma di Governo, partendo dall'Atto generale di indirizzo ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 (la cosiddetta Direttiva “madre”), che il Presidente del Consiglio è tenuto ad adottare (non si tratta più dunque, come era nel d.lgs. n. 286, di un atto facoltativo o “eventuale”). L'Atto generale di indirizzo è seguito un d.p.c.m. che definisce, per l'appunto, gli obiettivi generali. Con tale atto il Presidente del Consiglio provvede a allineare al programma del Governo gli specifici indirizzi impartiti dai singoli Ministri alle amministrazioni e ai servizi pubblici da essi dipendenti o da essi vigilati.

Le connesse attività di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato sono monitorate e coordinate dalla stessa Presidenza del Consiglio attraverso l'Ufficio per il programma di Governo (UPG), al quale compete il compito di verificare la coerenza tra gli indirizzi strategici prioritari e gli obiettivi generali dell'azione di Governo e la pianificazione annuale dei Ministeri, attraverso l'analisi dei singoli documenti di programmazione strategica e delle relazioni ministeriali al Parlamento, predisposte ai sensi della legge n. 244 del 2007.

L'ampiezza e la pervasività dei compiti e dei poteri in tal guisa affidati al Ministro per l'attuazione del programma di governo non potevano non suscitare resistenze e perplessità. In particolare, sembrano essere emersi problemi di

possibile sovrapposizione e conflitto con il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e con il Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza. Per prassi consolidata, spettava in passato al Sottosegretario alla Presidenza, che già presiede il cosiddetto “pre-Consiglio”<sup>264</sup>, convocare e presiedere la Conferenza dei Capi di Gabinetto e eventuali tavoli tecnici interministeriali, quando non vi provvedesse direttamente il Premier.

La questione è stata risolta, nei Governi Gentiloni e Conte, affidando la delega per l’attuazione del programma di governo al Sottosegretario alla Presidenza (rispettivamente, Maria Elena Boschi e Giancarlo Giorgetti).<sup>265</sup>

### *15. I rapporti fra Presidente del Consiglio, Ministro dell’Economia e delle Finanze e Ragioneria generale dello Stato.*

b) Ricorrente nel dibattito politico è la specifica questione dei rapporti tra il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell’Economia e delle Finanze (MEF), in ispecie per quanto concerne l’esercizio dei poteri attribuiti alla Ragioneria generale dello Stato.

Il ruolo di garanzia della disciplina di bilancio che il MEF svolge, non solo agli occhi delle istituzioni europee (e in ispecie di Ecofin) ma anche dei mercati finanziari internazionali, ha talora incentivato la rivendicazione di una sorta di autonomia del MEF anche rispetto alla politica generale del Governo e agli indirizzi del Presidente del Consiglio, in ispecie quando al vertice del MEF si è trovato un

---

<sup>264</sup> Il pre-Consiglio fu istituito dall’art. 4, comma 3, del Regolamento interno al Consiglio dei ministri approvato Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 novembre 1993).

<sup>265</sup> Cfr. art. 1 del D.P.C.M. 27 giugno 2018:

«1. A decorrere dalla data del presente decreto il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, onorevole dott. Giancarlo Giorgetti, di seguito Sottosegretario, è delegato a esercitare le funzioni di impulso, coordinamento, monitoraggio, verifica e valutazione, nonché ogni altra funzione attribuita al Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all’attuazione e all’aggiornamento del programma di Governo. Tali funzioni si esplicano in tutte le materie riguardanti le seguenti aree di attività:

- a) analisi del programma di Governo, ricognizione degli impegni assunti in sede parlamentare, nell’ambito dell’Unione europea o derivanti da accordi internazionali;
- b) analisi delle direttive ministeriali volte a realizzare gli indirizzi politico-amministrativi delineati dal programma di Governo e gli impegni assunti;
- c) impulso e coordinamento delle attività e delle iniziative necessarie per l’attuazione, la verifica delle necessità di adeguamento e il conseguente aggiornamento del programma, nonché per il conseguimento degli obiettivi stabiliti;
- d) monitoraggio e verifica dell’attuazione, sia in via legislativa che amministrativa, del programma e delle politiche settoriali, nonché del conseguimento degli obiettivi economico-finanziari programmati;
- e) aggiornamento sullo stato di avanzamento e segnalazione dei ritardi, delle difficoltà o degli scostamenti eventualmente rilevati.

2. Al Sottosegretario sono, altresì, delegate le funzioni di coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.

.....».

5. Il Sottosegretario, per le finalità di cui al presente articolo, si avvale dell’Ufficio per il programma di Governo e utilizza gli elementi informativi forniti dai Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri.

6. Limitatamente alle materie oggetto del presente articolo, il Sottosegretario e', inoltre, delegato a convocare e presiedere la Conferenza dei Capi di Gabinetto di tutti i Ministri, ai sensi dell’articolo 7, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° ottobre 2012. “

Ministro indipendente e determinato e/o quando il Presidente del Consiglio, per formazione o per scelta politica, ha dedicato poca attenzione alle politiche della finanza pubblica.<sup>266</sup> Sotto tiro è stato messo soprattutto il potere della Ragioneria di verificare la corretta copertura finanziaria dei provvedimenti di spesa, accusandola di andare spesso oltre (*motu proprio*, o in nome e per conto della Direzione Generale del Tesoro) il riscontro della correttezza contabile delle disposizioni di copertura e di negare o condizionare la c.d. “bollinatura” sulla base di valutazioni del merito del provvedimento.

Si è così da varie parti, e anche autorevolmente, sostenuto che l'autonomo potere attribuita alla Ragioneria avrebbe di fatto finito col costituire il maggiore ostacolo che ha fin qui impedito al Presidente del Consiglio di assicurare l'attuazione del programma di governo e l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo.<sup>267</sup>

In un recente *paper* della Fondazione ItaliaDecide,<sup>268</sup> questa analisi critica viene ampiamente svolta, e vengono prospettate quattro ipotesi di soluzione del problema:

a) il trasferimento della Ragioneria dal Ministero dell'Economia alla Presidenza del Consiglio;

b) il trasferimento alla Presidenza delle funzioni di amministrazione attiva attualmente attribuite alla Ragioneria, che conserverebbe le sole funzioni di analisi e informazione;

c) l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio di un “Ufficio governativo di bilancio”, modellato sull'Ufficio parlamentare di bilancio istituito dagli artt. 16 e segg. della legge n. 243 del 2012 (in attuazione dell'art. 81 Cost., come novellato dalla legge cost. n. 1 del 2012);

d) il rafforzamento del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio, dotandolo di propri strumenti di informazione, analisi e valutazione delle leggi di spesa e delle coperture finanziarie.

Al riguardo, non par dubbio che il compito di dirigere la politica generale del Governo e di promuovere e coordinare l'attività dei Ministri in funzione dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo, non tolleri alcun bicefalismo, che appare in ogni caso incompatibile con il disposto dell'articolo 95 della Costituzione. Altrettanto indubbia è tuttavia la necessità di tener conto della richiesta delle istituzioni europee e dei mercati finanziari internazionali di adeguate garanzie quanto al rigoroso governo della finanza pubblica e al monitoraggio dei suoi andamenti: l'indipendenza garantita dall'ordinamento alla Banca d'Italia, all'Ufficio Parlamentare del Bilancio e all'Istat è espressione di questa esigenza.

---

<sup>266</sup> È il caso, quest'ultimo, dei governi Berlusconi, con Ministro dell'Economia e Finanze Giulio Tremonti. Tra il 2001 e il 2004, in particolare, il Dipartimento degli Affari Economici della Presidenza del Consiglio, che nella legislatura immediatamente precedente era stato potenziato con l'immissione di alcune decine di economisti e di statistici reclutati con un concorso riservato a giovani in possesso del dottorato di ricerca in tali discipline, fu praticamente smantellato, accentuando l' “asimmetria informativa” tra Palazzo Chigi e MEF, che il potenziamento del DAE mirava a mitigare.

<sup>267</sup> M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, cit., pag. 17; nonché gli interventi di Gianni LETTA e Antonio CATRICALÀ, in questo volume.

<sup>268</sup> ITALIADECIDE, *La Presidenza del Consiglio dei ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana*, a cura di M. LUCIANI e V. LIPPOLIS, in <http://www.astrid-online.it/static/upload/0cc0/0cc005bb13dc5b0f99844cba86298603.pdf>

Vale anche per la Ragioneria? In qualche misura a me pare di sì. E dunque pare a me che si giustifichi il regime di relativa autonomia di cui essa gode, se – e fino a che – opera nell’ambito delle sue competenze e dei suoi poteri di garante della corretta gestione del bilancio dello Stato.

Cancellare questo regime di relativa autonomia, cancellerebbe di fatto ogni obbligo del vertice monocratico dell’esecutivo di rispettare nella definizione delle scelte politiche di governo i vincoli di bilancio: un errore, che lo stesso *paper* di ItaliaDecide in fondo riconosce come tale, ammettendo che «occorre segnare uno stacco tra gli organi tecnici che accertano l’impatto delle politiche di spesa e il livello di decisione politica».<sup>269</sup>

Val la pena allora di ipotizzare la costituzione, presso la Presidenza del Consiglio, di una sorta di contraltare della Ragioneria, costruita sul modello dell’Ufficio Parlamentare del Bilancio? Si invoca a questo riguardo l’esperienza tedesca. In Germania già dal 1955 esiste un organismo di monitoraggio e di consulenza tecnica, denominato *Arbeitskreis Steuerschätzungen* (“Gruppo di lavoro per le previsioni sulle entrate fiscali”). Si tratta tuttavia di un organo incardinato non presso la Cancelleria, ma presso il Ministero delle finanze, e per di più da questo autonomo, non solo per quanto concerne la sua attività, ma anche per la sua articolata composizione: ne fanno bensì parte, infatti, rappresentanti del Ministero delle finanze e del Ministero federale dell’Economia e della tecnologia, ma anche rappresentanti dell’Istituto federale di statistica, della Bundesbank, dei sei principali istituti di ricerca in campo economico, nonché dei Ministeri finanziari dei Länder e dell’Associazione dei Comuni (*Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände*). Dispone di competenze importanti, ma solo nell’ambito delle scelte di politica fiscale. L’esempio tedesco non può essere dunque invocato a sostegno di una duplicazione della Ragioneria in seno alla Presidenza.

Una soluzione più praticabile e più convincente potrebbe essere, a mio sommesso avviso, costruita attraverso i seguenti elementi:

a) una riorganizzazione delle strutture di Palazzo Chigi, attraverso la fusione fra Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e Dipartimento per le politiche di coesione, integrandoli con specifiche nuove competenze interne ed esterne (economisti, scienziati delle finanze, analisti di bilancio, statistici, esperti nelle principali politiche settoriali), sul modello di quanto si fece alla fine degli anni Novanta attraverso uno specifico reclutamento di giovani dirigenti con alto livello di preparazione tecnico-scientifica (dottorato di ricerca);

b) una rimodulazione procedimentale dei rapporti fra Presidenza del Consiglio e Ragioneria, tale da consentire alla prima di avvalersi del prezioso apporto della seconda (che rimarrebbe inquadrata nel Ministero dell’Economia) senza gli ostacoli attualmente derivanti dalla separatezza delle due Amministrazioni;

c) la predisposizione di un apposito procedimento tendente a evitare o contenere sconfinamenti del parere della Ragioneria sul terreno del merito “politico” dei provvedimenti, prevedendo che il rifiuto di “bollinatura” possa essere valutato ed eventualmente superato con decisione collegiale del Consiglio dei ministri, ma solo allorché l’avocazione della decisione è disposta d’intesa fra il Presidente del Consiglio e il Ministro dell’Economia e delle Finanze, sulla base di

---

<sup>269</sup> ITALIADECIDE, *La Presidenza del Consiglio dei ministri. Questioni fondamentali dell’esperienza repubblicana*, cit., pag. 37.



una conforme istruttoria svolta dal Dipartimento Economico di Palazzo Chigi (come sopra ristrutturato) di concerto con l'Ufficio Parlamentare del Bilancio.

#### 16. *Il ruolo del Sottosegretario alla Presidenza, Segretario del Consiglio dei ministri e i suoi rapporti col premier.*

Un cenno infine alla evoluzione dei rapporti fra Presidente del Consiglio e Sottosegretario alla Presidenza, segretario del Consiglio dei ministri. Tradizionalmente, il Sottosegretario svolge un ruolo rilevante, nel concreto configurarsi dei rapporti fra premier e Ministri, filtrando le relazioni fra il primo e i secondi; e spesso si sostituisce, nella quotidiana attività di promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri, a un premier sempre più impegnato sul versante dalle relazioni europee e internazionali, dove si decidono, o almeno si condizionano le politiche pubbliche nazionali.

L'impatto di questa attività del Sottosegretario è rafforzata dagli altri compiti che di norma gli sono affidati, tutti di notevole rilevanza politica: la definizione dell'Ordine del giorno del Consiglio (salve, ovviamente, le indicazioni del Premier), la presidenza del pre-Consiglio (che definisce i testi da sottoporre al Consiglio), la tenuta dei verbali delle sedute del Consiglio, la responsabilità politica dell'Ufficio del Consiglio dei ministri, la revisione negoziata dei testi dei provvedimenti approvati dal Consiglio "salvo intese".

Se ciononostante, e fino a qualche anno fa, non si è corso alcun rischio di bicefalismo nella conduzione del Governo (e nella governance di Palazzo Chigi) si deve – a mio sommo avviso – al fatto che la scelta del Sottosegretario alla Presidenza, Segretario del Consiglio dei ministri, era sempre stata effettuata autonomamente dal Presidente del Consiglio incaricato, *intuitu personae*, senza interferenze dei partiti e al fatto che la scelta era sempre caduta su persone legate al premier da forti rapporti fiduciari e disponibili a seguire le istruzioni del premier *perinde ac cadaver*, e dunque a operare da "braccio armato" del Presidente.

Nei governi Gentiloni e Conte, i rapporti tra premier e sottosegretario sembrano ispirati a un modello diverso dai precedenti.

Nel primo, il sottosegretario (Maria Elena Boschi) ha svolto un ruolo autonomo, sulla base di un forte rapporto personale e politico con il segretario del partito di maggioranza relativa, non di rado assumendo iniziative non concordate (e forse in qualche caso non condivise) dal Presidente.

Nel secondo, basato su un accordo quasi contrattuale tra due forze politiche in partenza e prospetticamente caratterizzate da strategie politico-programmatiche non omogenee,<sup>270</sup> il Sottosegretario (Giancarlo Giorgetti) sembra svolgere un ruolo di bilanciamento e di controllo, a tutela degli interessi di una componente della

---

<sup>270</sup> Sul contratto di governo, stipulato davanti a un notaio e vagamente ispirato al *Koalitionsvertrag* tedesco (ma contesta questa somiglianza A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo*, cit. , nota 29) v.: R. CHIEPPA, *Contesto politico, forma di governo e relazioni fra gli organi costituzionali*, in *Osservatorio cost.*, n. 2, 25 giugno 2018; V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana un (semplice...) accordo di coalizione*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 24 aprile 2018; C. PINELLI, *Uno strano "contratto"*, in *Il Mulino*, maggio 2018; e anche la mia nota in <http://www.astrid-online.it/static/upload/osse/osservatorio-sul-programma-di-governo.pdf> e, ivi, anche una analisi aggiornata dello stato di attuazione del contratto.

coalizione che, avendo affrontato la fase iniziale dell'attività del governo di coalizione da *junior partner*, si trova oggi investita da un consenso crescente, e dunque non può rinunciare a pesare in modo determinante nella definizione delle politiche di governo.<sup>271</sup>

Siamo di fronte a due eccezioni, che tali resteranno nella storia dei rapporti fra Presidente e Sottosegretario alla Presidenza, o all'affermarsi di un modello nuovo, destinato a sostituire il precedente? Difficile dirlo ora, anche perché le due eccezioni si sono registrate nell'ambito di governi non presieduti dal leader della maggioranza parlamentare (o di uno dei partiti della maggioranza parlamentare). La risposta verrà dunque dalle vicende politiche e costituzionali dei prossimi anni.

### *17. Democrazia immediata, disintermediazione politica, deriva leaderistica: verso una presidenzializzazione dei governi democratici? Gli anticorpi e il ruolo dei corpi intermedi.*

Sull'evoluzione futura dei rapporti fra Presidente del Consiglio e Ministri pesa anche un altro interrogativo, ben più rilevante. Riguarda il diffondersi e il consolidarsi, in Italia come in altri Paesi, della cultura e della prassi della cosiddetta disintermediazione politica.<sup>272</sup> Dietro il paravento di una rivendicazione della sovranità del popolo e del primato della politica, cresce l'adesione ad un modello giacobino di democrazia immediata, centralizzata e plebiscitaria<sup>273</sup> vagamente ispirato al pensiero di Rousseau, basato sul rapporto diretto tra il leader e i suoi seguaci, sulla concezione del popolo sovrano come un insieme atomistico di

---

<sup>271</sup> Nei giorni immediatamente precedenti le elezioni del Parlamento europeo, il Sottosegretario ha anche pubblicamente preso le distanze dal Presidente del Consiglio Conte, giungendo a criticarne apertamente i comportamenti e a metterne in dubbio l'imparzialità («la sensibilità politica Conte non ce l'ha e quando lo scontro si fa duro ed è chiamato a scender in campo fa riferimento alla posizione politica di chi l'ha espresso. Non è una persona di garanzia. È espressione dei Cinque Stelle ed è chiamato alla coerenza di appartenenza»: L. FERRUA, «Conte non è più sopra le parti e i 5 Stelle ci fanno opposizione. Il Governo è fermo da 20 giorni»: intervista a Giancarlo Giorgetti, in *La Stampa*, 20 maggio 2019, pag. 3); dichiarazione subito bollata come «gravissima» dal premier Conte (*Agenzia Reuters*, 20 maggio 2019). Un confronto polemico pubblico tra Presidente e Sottosegretario alla Presidenza rappresenta, se non vado errato, un fatto senza precedenti nella nostra storia costituzionale.

<sup>272</sup> Vedi C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Bari 2003; M. CALISE, *La democrazia dei leader*, Bari 2016.

<sup>273</sup> G. PITRUZZELLA, *L'evoluzione della figura del Presidente del Consiglio dei ministri e gli assetti della democrazia italiana*, cit., pag. 10 e *passim*, fa risalire a Craxi l'ingresso sulla scena politica italiana di «una democrazia immediata imperniata su un leader tendenzialmente coincidente con il Capo dell'Esecutivo» intesa come «una valida alternativa all'oligarchia partitica ormai in crisi»; essa si sarebbe consolidata con «la svolta bipolare, che ha costituito la principale premessa dell'ascesa di una leadership monocratica, realizzata attraverso l'unificazione tra la carica di leader della coalizione vittoriosa e quella di Premier», e avrebbe caratterizzato sostanzialmente la Seconda Repubblica. A ben vedere, tuttavia, la deriva plebiscitaria descritta nel testo è ben di più e ben altro rispetto alla scelta «duvergeriana» per un parlamentarismo razionalizzato a premiership forte, sul modello britannico o tedesco, o anche alla scelta semipresidenziale alla francese, che sono state reiteratamente riproposte, nel corso degli ultimi decenni, dai sostenitori della riforma della forma di governo. La deriva plebiscitaria, come peraltro riconosce anche Pitruzzella (op.cit., pag. 11 e segg.), mette in discussione, ben al di là della configurazione della forma di governo, le caratteristiche della democrazia, e dunque un elemento portante della forma dello Stato.

individui, sulla delegittimazione dei corpi intermedi e sul ridimensionamento del loro ruolo, sulla compressione delle autonomie territoriali, sul rifiuto dei limiti costituzionali, e sulla rivendicazione della prevalenza della politica sulla libertà del mercato e sull'autonomia delle autorità preposte alla sua regolazione indipendente. Nasce, in Occidente e con aspetti peculiari in Italia, come risposta alla crisi di legittimazione e di consenso delle istituzioni rappresentative e dei partiti ideologici tradizionali, dopo il crollo del muro di Berlino e la fine della guerra fredda, e il conseguente declino della affiliazione politica a vita a partiti-chiesa o partiti-caserma. Sfrutta in molti Paesi, *in primis* l'Italia, la protesta nei confronti di un ceto politico permeato da pratiche corruttive e scarsamente attento alla qualità dei servizi e delle prestazioni pubbliche. Trova un ideale terreno di cultura nelle nuove forme di comunicazione politica, prima veicolate dai media radiotelevisivi, poi dai *social network*. Si alimenta, infine, delle disuguaglianze, dei timori, del disagio sociale e, conseguentemente, della protesta, generata dalla crisi finanziaria e dalla recessione economica, e poi esasperata dalla globalizzazione, dalla rivoluzione tecnologica, dal cambiamento climatico, dal terrorismo di massa, dalle migrazioni continentali. Si diffonde tra i *loser* della globalizzazione e della rivoluzione tecnologica, tra i più esposti all'impoverimento delle classi medie e alla reazione identitaria di fronte alle migrazioni di massa.

Nell'ottica della disintermediazione politica, la sovranità popolare si esprime e di fatto si esaurisce nella scelta del leader, al quale l'elettorato trasferisce una delega incondizionata a esercitare i poteri pubblici al di fuori di qualsivoglia vincolo o limite. In nome della volontà popolare espressa nell'investitura del leader, i contrappesi previsti dalle Costituzioni liberali sono messi in discussione: divisione dei poteri, *check and balance* costituzionali, istituzioni di garanzia, autorità indipendenti di regolazione o di vigilanza sono viste come un intralcio all'attuazione delle scelte politiche volute dal popolo sovrano (e sono non di rado contestate e delegittimate in quanto "non elette"). La complessità delle forme e degli strumenti di partecipazione propria delle democrazie moderne si riduce alla adesione atomistica alle scelte del leader, a loro volta attentamente calibrate e sapientemente comunicate in modo da favorire l' "effetto gregge". Le autonomie territoriali, le autonomie funzionali, le organizzazioni sindacali e di categoria, le organizzazioni di volontariato, le associazioni culturali, i comitati di quartiere, i gruppi di interesse sono riconosciuti e accettati solo in quanto rinuncino a partecipare da protagonisti al processo di formazione delle scelte democratiche e si chiudano nell'autogestione di interessi settoriali. Il dialogo sociale, il confronto e la concertazione fra i governanti e le organizzazioni sindacali, imprenditoriali o di categoria, viene declassato a strumento di vecchie logiche corporative.<sup>274</sup>

---

<sup>274</sup> Nessuno, beninteso, può difendere la pratica di concertazioni defatiganti e l'incapacità dei governanti di assumersi la responsabilità delle decisioni che ad esse in ultima analisi competono, pratica che in passato ha spesso paralizzato governi e amministrazioni locali. Ma la giusta rivendicazione del primato e delle responsabilità della politica non può tradursi nella autoreferenzialità, nel rifiuto del confronto, nella chiusura al dialogo con le comunità intermedie, che costituiscono la trama di una democrazia pluralista. Anche perché l'autoreferenzialità del leader, decisore solitario, e del suo "cerchio magico" conduce, sovente, all'adozione di scelte errate o comunque incapaci di raccogliere il consenso dei cittadini, quel consenso diffuso che è, in concreto, fattore non secondario del successo delle politiche pubbliche. Alla lunga, l'esercizio solitario e autoreferenziale del potere delegittima il leader: l'esperienza di questi ultimi anni fa anzi pensare che questo ciclo "lungo" tenda sempre più ad accorciarsi. Aumenta così l'instabilità

Il ruolo (e di conseguenza, la stessa legittimazione) dei partiti politici, quali «necessari strumenti di partecipazione alla formazione delle scelte democratiche» (art. 49 della Costituzione), viene ridimensionato e ridotto a strumento di diffusione del consenso intorno al leader, peraltro collegato direttamente coi suoi seguaci tramite i *social network* e i *mass media*.

È del tutto evidente che l'affermarsi e il consolidarsi di questo modello di democrazia (se di democrazia può ancora parlarsi) non potrebbe non produrre effetti rilevanti sulla configurazione e sul funzionamento della forma di governo: in prima battuta, presumibilmente, provocandone una deriva monocratica con un forte rafforzamento del ruolo e dei poteri del Capo del Governo; ma poi, e inevitabilmente, imponendo anche riforme costituzionali in direzione di un governo del premier fortemente verticalizzato, se non in direzione esplicitamente presidenziale.

Come ho avuto modo di sottolineare in un recente scritto,<sup>275</sup> la crescita della cultura e della pratica della disintermediazione politica e l'affermarsi del modello della democrazia immediata e plebiscitaria non è tuttavia inarrestabile. Alcuni anticorpi si sono attivati<sup>276</sup> e la partita pare del tutto aperta.<sup>277</sup> E dunque non è affatto detto che i prossimi anni ci costringano a una radicale revisione della forma di governo parlamentare progressivamente sempre più razionalizzata nel cui quadro si è venuta delineando la configurazione dei rapporti tra premier e ministri analizzata nelle pagine precedenti.

## 18. Conclusione.

---

politica e l'incertezza sulle politiche pubbliche di medio e lungo periodo: forse il principale fra i fattori di rischio che scoraggiano gli investimenti e dunque lo sviluppo economico e l'occupazione.

<sup>275</sup> *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2019, pagg. 24 e segg.

<sup>276</sup> Per alcune indicazioni rinvio allo scritto cit. nella nota precedente, pagg. 25-28.

<sup>277</sup> Il terreno sul quale la partita sarà vinta o perduta è – a mio avviso – quello della riattivazione della cultura della mediazione e del dialogo sociale e istituzionale e della valorizzazione e del rilancio del ruolo, anche politico, delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali, dunque della attuazione in concreto del principio di sussidiarietà. Non solo perché il pluralismo sociale e istituzionale – come è evidente – l'antitesi del centralismo plebiscitario. Ma anche perché la rivitalizzazione e il rafforzamento del ruolo politico delle autonomie (istituzionali, sociali, culturali) sembra essere l'unico strumento subito disponibile per contrastare la principale motivazione profonda della deriva plebiscitaria e populista: che è la sensazione largamente diffusa, non solo nel nostro Paese, che la globalizzazione, la rivoluzione tecnologica, le migrazioni di massa, da un lato, e l'affermarsi di poteri sovranazionali (i mercati, la finanza globale, l'Unione europea, le agenzie di rating) dall'altra, abbiano sottratto ai cittadini (al popolo sovrano) il controllo sulle scelte dalle quali dipende il loro futuro; e che dunque l'unica possibilità to take back control sia quella di delegare i poteri a un capo che possa in qualche modo decidere per noi. Come è stato di recente notato (R. J. RAJAN, *Truly Taking Back Control*, in *Project Syndicate*, 25 marzo 2019), riattivare l'autogoverno regionale e locale e l'autonomia delle comunità intermedie può aiutare a comprendere che è viceversa possibile riprendere il controllo di quelle scelte. È possibile mediante la partecipazione democratica ai livelli decisionali locali e di comunità (di valori e/o di interessi), attraverso i quali alcune di quelle scelte possono essere direttamente compiute (secondo il principio di sussidiarietà); e attraverso i quali sulle altre scelte si può comunque influire, se si riattiva la cultura della mediazione e del dialogo sociale e istituzionale.

Al netto degli interrogativi ricordati nelle ultime pagine, la conclusione – se di conclusione si può parlare, in una realtà in continua evoluzione – mi pare la seguente: ai cambiamenti profondi intervenuti nel contesto geopolitico ed economico-sociale, che richiedono rapidità di decisioni da parte del sistema politico-istituzionale e compattezza ed efficacia nell'azione del Governo, il sistema ha reagito rafforzando significativamente i poteri e gli strumenti a disposizione del premier. Ma è rimasto saldamente entro i confini del disegno costituzionale, e dunque entro i limiti di un modello di equilibrio e contemperamento tra collegialità del Consiglio, relativa autonomia e responsabilità dei ministri, direzione e coordinamento del premier.

Avevo preso le mosse dall'immagine del "triangolo delle Bermude" richiamata anni fa da Giuliano Amato. Val la pena tornarci e citare quel passaggio per intero: «in un mondo pieno di interdipendenze e di interrelazioni che hanno consentito all'indirizzo politico di farsi valere con nuovi strumenti, il rapporto tra Presidente del Consiglio, Ministri e maggioranza è rimasto il triangolo delle Bermude, in cui esso sbatte ancora nei vecchi ostacoli e corre ancor ai rischi maggiori. E qui innovare non può significare ricorso alla *soft law*, ma ad assetti e strumenti capaci di produrre più compattezza e più univocità. In un mondo arcipelago, i centri unitari di indirizzo non possono essere arcipelaghi essi stessi».<sup>278</sup>

Credo si possa dire che questi anni non sono passati del tutto invano. Dalle acque calme si è – certo – ancora lontani (e forse non saranno mai raggiunte). Ma a me pare che qualche miglio nella direzione da lui indicata sia stato in questi anni compiuto.

---

<sup>278</sup> G. AMATO, *La funzione di governo oggi (ricordando Alberto Predieri)*, cit.

*1. Premessa*

I rapporti tra il Presidente del Consiglio e i Ministri hanno ovviamente una dimensione costituzionale e un rilievo politico, ma hanno anche una dimensione amministrativa, perché si svolgono attraverso uffici e procedure, ai quali è dedicato questo contributo. La dimensione amministrativa è importante anche perché costituisce un elemento di continuità: uffici e procedure cambiano lentamente e risentono limitatamente della situazione politica, della composizione partitica dei vari Governi, dei rapporti di forza tra i componenti del Governo.

In una prospettiva amministrativistica, vengono in rilievo innanzitutto le strutture attraverso le quali i rapporti menzionati si svolgono: in primo luogo, la Presidenza del Consiglio e i ministeri. Questo scritto esamina quindi dapprima le funzioni e le risorse della Presidenza, poi i suoi rapporti con i ministeri.

*2. La Presidenza del Consiglio dei ministri*

La Presidenza del Consiglio svolge molte attività. In primo luogo, essa si occupa della gestione di se stessa, cioè svolge funzioni strumentali, alle quali dedica molte, troppe risorse in termini di personale addetto. Esse, ovviamente, hanno poca rilevanza in ordine ai rapporti tra Presidente del Consiglio e ministri.

In secondo luogo, essa svolge numerose quanto eterogenee funzioni amministrative – inerenti, tra l'altro, allo sport, alla gioventù, alla famiglia, alla casa, alla protezione civile – le quali non implicano un'attività di coordinamento più intensa di molte altre funzioni, svolte dai ministeri. Anche queste funzioni, quindi, hanno poca rilevanza in ordine ai rapporti tra Presidente e ministri e, in effetti, potrebbero a loro volta essere allocate presso l'uno o l'altro ministero.

In terzo luogo, la Presidenza tiene i rapporti con varie altre istituzioni, come il Parlamento, le istituzioni europee e le autonomie territoriali. Queste funzioni implicano invece un importante ruolo di coordinamento, che rende naturale la loro attribuzione alla Presidenza, che le svolge attraverso importanti dipartimenti.

Infine, la Presidenza fornisce supporto al Presidente del Consiglio per lo svolgimento della sua funzione di direzione e coordinamento dell'attività dei ministri: si tratta della funzione più importante, risultante dalle previsioni dell'articolo 95 ed enfatizzata da quelle della legge n. 400 del 1988. A essa, tuttavia, la Presidenza dedica relativamente poche risorse, nonostante si tratti chiaramente della funzione più importante, come mostrato da diverse previsioni legislative: l'articolo 19 della legge 400 stabilisce che al Segretariato generale spetta, tra l'altro, di «predisporre la base conoscitiva e progettuale per l'aggiornamento del programma di Governo» e di «assicurare il quadro conoscitivo sullo stato di attuazione del programma di Governo, anche mediante il sistema informativo e di documentazione della Presidenza del Consiglio dei ministri in collegamento con i corrispondenti sistemi delle Camere e degli alti organismi pubblici ed avvalendosi dell'attività dell'ISTAT»; l'articolo 2 del decreto legislativo n. 303 del 1999 include,

tra le funzioni della Presidenza, la «progettazione delle politiche generali», il «coordinamento dell'attività amministrativa del Governo e della funzionalità dei sistemi di controllo interno» e il «coordinamento di particolari politiche di settore considerate strategiche dal programma di Governo»; l'articolo 8 della legge n. 124 del 2015 delegava il Governo a legiferare in materia allo scopo, tra l'altro, di definire «le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche» (la delega legislativa, come è noto, per questa parte non è stata esercitata).

Come si vede, il legislatore sente periodicamente il bisogno di riaffermare l'esigenza di valorizzare la Presidenza del Consiglio come strumento per assicurare l'unità di indirizzo e per agevolare la definizione delle politiche pubbliche. Il problema è che la funzione fondamentale, per la quale la Presidenza del Consiglio è prevista dalla Costituzione, non è quella alla quale essa dedica la maggiore attenzione, né quella per la quale essa è meglio attrezzata.

Ciò dipende da varie ragioni. C'è, innanzitutto, un difetto di informazione: la Presidenza del Consiglio non ha accesso diretto ai dati e alle informazioni necessarie per l'elaborazione delle politiche pubbliche e per il coordinamento dell'attività del Governo. Mancano, innanzitutto, i dati e le informazioni in materia di finanza pubblica: a questo riguardo, si fa spesso riferimento ai rapporti tra la Presidenza del Consiglio e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia (RGS), che peraltro è molto meglio attrezzato per valutare i provvedimenti in elaborazione nelle varie materie: e se, a volte, la Ragioneria va al di là del suo ruolo, è perché è in grado di farlo, avendo esperti nei diversi settori di disciplina, proprio quelli che mancano alla Presidenza. Un altro buon esempio è l'Istituto nazionale di statistica: la vigilanza su di esso compete alla Presidenza del Consiglio, ma è delegata a quel corpo separato che è, nel suo ambito, il Dipartimento della funzione pubblica (DFP), sicché non vi è, di fatto, un rapporto diretto tra la Presidenza e il principale produttore di dati statistici italiani.

La ragione principale della difficoltà della Presidenza del Consiglio, nel fornire supporto alla funzione di coordinamento, è peraltro l'assenza di esperti nelle varie politiche pubbliche. L'unica struttura che, nell'ambito della Presidenza, ha esperti nelle varie materie è il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (DAGL), che ha una trentina di esperti, spesso provenienti dai vari ministeri, i quali operano un primo esame dei provvedimenti nelle relative materie e assicurano i rapporti con i ministeri stessi. Questo pur esiguo numero di funzionari rappresenta l'unica struttura della Presidenza organizzata "a specchio", in modo da riflettere le competenze delle varie amministrazioni di settore, secondo un modello che in altri ordinamenti caratterizza l'intera organizzazione dell'ufficio del primo ministro. È ovviamente una struttura insufficiente, anche perché si occupa solo dell'attività normativa, mentre il coordinamento delle amministrazioni di settore deve essere svolto anche (o soprattutto, trattandosi del Governo) al livello di attività amministrativa.

Dunque, la Presidenza è attrezzata per l'attività di coordinamento più al livello normativo che al livello amministrativo. Ciò riflette probabilmente l'enfasi eccessiva che l'attività legislativa riceve nell'attività del Governo, dimostrata dal fatto che, per esempio, nelle conferenze stampa che si svolgono alla fine delle riunioni del Consiglio dei ministri (cioè del vertice del potere esecutivo) si parla molto più di provvedimenti legislativi (atti di svolgimento della funzione legislativa) che di decisioni amministrative.

Questo squilibrio ha a sua volta cause complesse, legate tra l'altro all'eccesso di produzione legislativa e all'eccessiva fiducia nella legge come strumento di soluzione dei problemi.

### 3. *I rapporti tra Presidenza del Consiglio e ministeri*

I rapporti tra la Presidenza del Consiglio e i ministeri hanno tre caratteristiche che meritano di essere segnalate: essi sono – come appena notato – molto intensi sull'attività normativa, molto deboli su quella amministrativa; sono intensi tra gli uffici di *staff*, deboli tra gli uffici di *line*; sono soggetti a molte regole, scarsamente effettive.

La prima caratteristica riguarda lo squilibrio tra attività normativa e attività amministrativa. La Presidenza svolge un controllo piuttosto attento sull'attività normativa del Governo: ogni atto legislativo proposto da un Ministro è soggetto a una procedura complessa, incentrata sulla Presidenza del Consiglio, che assicura il coinvolgimento di tutti gli altri ministeri (coerentemente con l'idea di coordinamento). Ciò vale anche per i regolamenti di organizzazione dei ministeri, che vengono adottati con delibere del Consiglio dei ministri dopo essere stati sottoposti a un attento controllo da parte del DFP e della RGS: dunque, i ministri non sono padroni dell'organizzazione dei loro ministeri. L'ingerenza della Presidenza riguarda perfino i regolamenti ministeriali, che sono soggetti al controllo del DAGL.

Sulla quotidiana attività amministrativa dei ministeri, invece, la capacità di controllo della Presidenza è molto bassa, tanto che, quando il Presidente del Consiglio vuole avere un ruolo maggiore in una certa materia, spesso se ne appropria, sottraendola temporaneamente al ministero competente: lo strumento utilizzato, in questi casi, è spesso quello della struttura di missione, alla quale vengono attribuite competenze che normalmente spettano ad altre amministrazioni, senza che la Presidenza riesca a incidere sul loro svolgimento. Il già menzionato articolo 8 della legge n. 124 del 2015 conteneva alcuni criteri di delega volti a rafforzare il ruolo di coordinamento del Presidente e della Presidenza del Consiglio rispetto all'attività dei ministri, che peraltro sono già abbastanza ben delineati dalle norme vigenti: il problema non è nelle leggi ma, appunto, nelle strutture amministrative. Peraltro, come già ricordato, per questa parte la delega legislativa in materia di organizzazione amministrativa, attribuita dalla legge 124, non è stata esercitata.

Lo squilibrio in esame è mostrato anche dal concreto funzionamento del pre-Consiglio. Il regolamento del Consiglio dei ministri prevede che esso esamini gli schemi dei provvedimenti (non solo normativi) all'esame della successiva riunione del Consiglio dei ministri, nonché i documenti relativi ad altre questioni di competenza del Consiglio dei ministri, e che al pre-Consiglio partecipino i capi di gabinetto o i capi degli uffici legislativi. Di fatto, esso esamina solo schemi di atti normativi e, di conseguenza, vi partecipano solo i capi degli uffici legislativi, mentre la presenza dei capi di gabinetto è estremamente rara.

Si deve osservare anche che, come la Presidenza del Consiglio ha un ruolo molto limitato nelle decisioni amministrative dei Ministri, così – all'inverso – i ministeri hanno spesso un ruolo altrettanto limitato nelle decisioni amministrative del Consiglio dei ministri. L'ordine del giorno del Consiglio dei ministri, quello che



viene inviato ai gabinetti e agli uffici legislativi, reca sempre l'indicazione di tutti gli atti normativi che saranno oggetto di esame (anche se si tratta, come spesso avviene, di disegni di legge di ratifica di trattati internazionali o di recepimento di direttive europee su temi estremamente settoriali e di nessuna importanza per la maggior parte dei ministeri); tutti i provvedimenti normativi del Governo sono oggetto di attento esame nel pre-Consiglio. L'ordine del giorno, invece, non menziona (e il pre-Consiglio non esamina) le decisioni amministrative, neanche quelle di enorme importanza, come l'approvazione del Piano nazionale della ricerca, la nomina dei vertici delle magistrature amministrative o delle forze armate e perfino la nomina dei sottosegretari di Stato: formalmente la maggior parte dei ministri non sa nemmeno che questi atti saranno discussi in Consiglio dei ministri; spesso effettivamente essi non lo fanno e non arrivano preparati alle riunioni. Tutto ciò, ovviamente, non vuol dire che non vi sia un coordinamento al livello politico, che si svolge nei rapporti tra Presidente del Consiglio e ministri (o tra i loro stretti collaboratori), ma vuol dire che le strutture amministrative sono estranee a questo coordinamento.

La seconda caratteristica menzionata attiene alla differenza tra il ruolo degli uffici di *staff* e quello degli uffici di *line*. Le principali figure alle quali è affidata la funzione di coordinamento, nell'ambito della Presidenza (ed escludendo gli organi politici, non rilevanti ai fini della presente analisi), sono: il Segretario generale, il Capo del DAGL, il Capo dell'Ufficio stampa e il Capo dell'Ufficio del Presidente (da ultimo denominato Capo di Gabinetto). Ognuna di queste figure, ovviamente, dialoga principalmente con le corrispondenti figure nei ministeri (Capi di gabinetto, Capi degli uffici legislativi, Capi uffici stampa) e il ruolo di ciascuna di esse cambia da governo a governo. Il coordinamento si svolge comunque a un livello alto e anche a un livello di figure precarie, perché tutti i soggetti indicati sono appunto capi di uffici di *staff*, destinati a cambiare con il cambio di governo.

Ne deriva anche che la Presidenza del Consiglio non è, come ci si potrebbe aspettare, tutta un grande ufficio di *staff*. Potrebbe esserlo, almeno a leggere l'articolo 95 della Costituzione, che attribuisce al Presidente del Consiglio funzioni di direzione della politica del Governo e coordinamento dell'attività dei Ministri (e non funzioni amministrative settoriali): essa potrebbe essere un grande gabinetto, una struttura preposta a funzioni del tutto diverse da quelle dei ministeri. Questa prospettiva affiora a volte nella legislazione, come nella previsione di un comparto separato di contrattazione collettiva per i dipendenti della Presidenza. Ma essa è smentita non solo dalla titolarità, in capo alla Presidenza, di numerose funzioni settoriali, a cui si è fatto cenno in precedenza, ma anche dal fatto che in essa si ritrova esattamente la stessa distinzione tra uffici di *line* relativamente grandi e uffici di *staff* relativamente piccoli, che vi è nei ministeri.

Tutto ciò dimostra che la Presidenza del Consiglio non si è sviluppata – come sarebbe stato possibile – in modo simile a un organo costituzionale o, comunque, come un'amministrazione diversa dai ministeri. In essa si ritrovano invece personale omogeneo a quello dei ministeri (dai quali esso in gran parte proviene), le stesse logiche proprie dei ministeri e anche qualche distorsione che si ritrova nei ministeri, come quella legata al ruolo eccessivo degli uffici di *staff*.

La terza caratteristica menzionata è data dalla presenza di molte regole, spesso ripetutamente ribadite in atti normativi e circolari, e nonostante ciò caratterizzate da scarsa effettività. Un buon esempio di ciò è dato all'analisi di impatto della regolamentazione, in ordine alla quale a norme di ottima fattura (compreso il

regolamento del 2017) corrisponde un'attuazione del tutto insoddisfacente. Più in generale, la qualità della normazione risente enormemente del mancato rispetto delle norme che regolano i procedimenti normativi nell'ambito del Governo. Un altro buon esempio di ciò è dato dai tempi di trasmissione dei provvedimenti da sottoporre al Consiglio dei ministri: anche qui siamo in presenza di una prassi che contraddice il Regolamento del Consiglio dei ministri, il quale prevede tempi di trasmissione e di diramazione adeguati a consentire un'analisi approfondita.

Non si tratta di problemi nuovi. In una lettera del 1923, riportata nel recente libro di Guido Melis sullo Stato fascista, il Ministro delle finanze De Stefani scriveva: «nonostante le vive raccomandazioni più volte fatte affinché i provvedimenti da sottoporre al Consiglio dei ministri mi siano trasmessi in tempo congruo per poterne fare accurato esame, continuano a pervenire a questo Ministero, solo uno o due giorni prima della convocazione del Consiglio e talvolta anche poche ore innanzi, atti che richiedono studio ponderato e laborioso». Oggi si dovrebbe aggiungere che spesso è proprio il Ministero dell'Economia a inviare i provvedimenti con grande ritardo, ma evidentemente i problemi dei processi normativi hanno radici profonde.

Come le precedenti due caratteristiche, anche quest'ultima riflette un problema più generale del sistema amministrativo, dato dal difetto di effettività delle norme, ovviamente legato all'inflazione normativa e a sua volta foriero di ulteriori disfunzioni, per risolvere le quali occorrerebbe produrre meno norme e sforzarsi di applicare quelle vigenti.

Tra le evocazioni storico-istituzionali di questi ultimi anni, dal settantesimo anniversario della Costituzione ai sessant'anni della Corte costituzionale, quello del trentennale della legge n. 400, che riguarda l'istituzione Governo, ci riporta anche a un passaggio importante della storia repubblicana e a uno dei *leader* politici eminenti della "Repubblica dei partiti", Pietro Nenni. Con l'esperienza, all'inizio degli anni sessanta del Novecento, del primo centro-sinistra cosiddetto organico, che portò il suo partito, il Partito Socialista Italiano, a responsabilità dirette e rilevanti nel Governo nazionale, egli, Vicepresidente del Consiglio – chiamato a riferire l'impressione tratta da quel nuovo ruolo dopo molti anni di opposizione – aveva usato il più lapidario dei commenti, a proposito di una sua stessa icastica definizione, quella della "stanza dei bottoni": ci siamo entrati – disse – ma non abbiamo trovato i bottoni. C'era, in quella espressione, tutto il senso del tema che oggi è stato discusso e che trovò una soluzione di sistema, seppure tuttora incompiuta, solo nel 1988, con la legge che ormai può essere considerata nella sua trentennale applicazione. Ci invita, infatti, a ragionare sul fatto che il disegno costituzionale, ovvero il coordinamento, la direzione, la promozione da parte del Presidente del Consiglio dell'intera azione di governo, abbia costituito e ancora rappresenti uno dei nodi irrisolti nell'esercizio delle funzioni istituzionali attribuite da una maggioranza parlamentare all'Esecutivo.

In tale contesto, la questione dei poteri d'impulso e d'integrazione fra le articolazioni ministeriali approdò allora a una realizzazione normativa, maturata a distanza di decenni dall'entrata in vigore della Costituzione e poi evoluta nel tempo con incrementi e arricchimenti, nelle norme e nelle prassi.

Dunque, anche gli interventi successivi riportano al tema e lo rimettono continuamente in discussione, sotto più aspetti: ad esempio, quello, di carattere generale e che potrebbe indurre anche a qualche errore prospettico, concernente la reale e mutevole dislocazione dei poteri pubblici. In particolare, dei poteri di produzione normativa: non solo, infatti, vi è stato uno spostamento progressivo dal Parlamento al Governo, con la proliferazione dei regolamenti e il ricorso via via più esteso alla delegazione legislativa e alla decretazione d'urgenza, concepite e definite dalla Costituzione come eccezioni e divenute invece le forme ordinarie e più ricorrenti di legislazione, ma ciò è accaduto in misura notevolissima, per effetto dell'evoluzione dell'ordinamento, anche costituzionale, nel movimento di larga parte della produzione normativa verso l'Unione europea e verso le Regioni. O, ancora, la dislocazione di funzioni di regolazione e di amministrazione presso le autorità amministrative indipendenti.

Il tema, quindi, può essere trattato anche sotto questo aspetto, tutt'altro che secondario, cogliendo la dimensione esatta del fenomeno. Ora, ritengo sia da condividere un giudizio comune, emerso anche oggi, secondo il quale la legge n. 400 segnò un traguardo valido: essa sostanzialmente corrisponde al disegno costituzionale, alle esigenze di adattamento nel tempo delle forme e dei mezzi disponibili per assicurare l'unità dell'indirizzo di governo.

Il modo in cui ciò si realizza nella Presidenza del Consiglio, a mio parere, è essenzialmente quello che può dare incremento e forza alle funzioni proprie di

supporto e di sostegno all'azione del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei ministri, nell'assicurare coerenza all'indirizzo politico del governo, nel dirigere le politiche di governo. Qui agiscono quelle strutture, come il dipartimento degli affari giuridici legislativi e il dipartimento del coordinamento amministrativo, che svolgono attività di natura diversa e vanno presidiate e rinforzate.

Ci sono stati forniti dati puntuali, per esempio sulla parte legislativa, in merito alla persistente necessità di incrementare la disponibilità di risorse anche di elevata qualificazione professionale. Nondimeno, non sarebbe corrispondente alla realtà una rappresentazione di carenza di quelle capacità di coordinamento tra i ministeri, con altre istituzioni e le rispettive articolazioni, alle volte ben più dotate della stessa Presidenza del Consiglio per dotazioni e personale. Infatti, né il coordinamento normativo né il coordinamento amministrativo hanno lo scopo di surrogare, tantomeno di duplicare, le strutture dei ministeri perché la Presidenza del Consiglio non può essere il compendio degli uffici legislativi dei ministeri e neppure un'amministrazione delle amministrazioni.

In effetti, sia l'attività di coordinamento amministrativo sia quella di coordinamento normativo sono svolte in misura molto consistente e producono risultati importanti. Anzi, molto spesso non è neanche un'attività solo di coordinamento ma assume spessore e profondità di vera e propria integrazione dell'azione e del contributo dei diversi ministeri.

Allo stesso tempo, meritano attenzione quelle strutture che esercitano, nella Presidenza, funzioni di amministrazione attiva: secondo una tesi a tutti nota, sono strutture che andrebbero eliminate o comunque ridotte, a vantaggio di quelle a diretto supporto del Presidente, e in tal senso si ricordano numerosi interventi, con il trasferimento di funzioni e uffici presso questo o quel dicastero, come pure, al contrario, ritorni alle origini o acquisizione di nuove funzioni da parte della Presidenza. In proposito sarei meno drastico, nel senso che indubbiamente è sempre utile una riflessione, e anche un aggiornamento periodico, sull'attualità di alcune di queste strutture e anche sulla possibilità di realizzare disegni di integrazione di politiche pubbliche, mantenendo la centralità della Presidenza ma senza la necessità di costituire strutture permanenti. Una di queste possibilità consiste nella costituzione di strutture di missione, per definizione dirette a un progetto ben definito e temporaneo, sebbene alle volte confermate e protratte ben oltre la durata del Governo che le aveva istituite.

Un altro esempio è un intervento recente e straordinario, anche per dimensioni e impegno, come quello per la riqualificazione delle periferie urbane, che è stato condotto dagli ultimi due governi senza che fosse ripristinato il dipartimento delle aree urbane ma con una struttura temporanea *ad hoc*, molto snella, che potrà esaurire il suo compito una volta che sarà realizzato quel progetto, apprezzato da tutti come esempio di buona politica e di buona amministrazione.

Occorre, comunque, una revisione continua e aggiornata sulla persistente necessità di alcune strutture di amministrazione attiva, soprattutto nel settore delle politiche sociali. Sarei ben più perplesso, però, su alcuni riferimenti all'ipotesi che una struttura come la Protezione civile non sia necessariamente da mantenere presso la Presidenza, perché invece ritengo che l'esperienza ormai maturata in tanti anni dimostri che quel dipartimento sia inevitabilmente collocato presso la Presidenza, per la natura e per le funzioni di coordinamento e di integrazione che svolge con i diversi livelli di governo.

Tra l'altro, è un caso che manifesta, dopo molti anni di sperimentazioni e di adattamenti, la formazione, in tanti settori della Presidenza, di vere e proprie eccellenze di amministrazione, esempi a livello internazionale. Quindi la riflessione va condotta in modo articolato, bisogna valutare ogni questione nel suo aspetto specifico, secondo l'obiettivo: quello di dare maggiore consistenza a un disegno di funzionalità istituzionale, che ha trovato espressione nella legge n. 400, con gli aggiornamenti che la stessa legge ha reso possibili: soprattutto – come è stato ricordato più volte – modificando le strutture della Presidenza senza la necessità di intervenire con norme di legge. Solo un adattamento dinamico, con mezzi celeri, può garantire un equilibrio che nel tempo si modifica, anche in ragione di fattori estrinseci, come il cambiamento nell'assetto dei partiti e dei movimenti politici, le diverse *leadership*, governi di coalizione o a più marcata coesione, governi di decantazione in una fase critica o addirittura di emergenza.

**1. Presidenti del Consiglio dei Ministri, Sottosegretari alla Presidenza e Segretari generali dopo l'approvazione della legge n. 400 del 1988**

<i>Governo</i>	<i>Presidente</i>	<i>Sottosegretario</i>	<i>Segretario generale</i>
De Mita 13 apr. 1988 - 19 mag. 1989	Ciriaco De Mita	Riccardo Misasi	Andrea Manzella
Andreotti VI 23 lug. 1989 – 29 mar. 1991	Giulio Andreotti	Adolfo Nino Cristofori	Luigi Guidobono Cavalchini Garofoli
Andreotti VII 12 apr. 1991 – 24 apr. 1992			Giancarlo Leo
Amato I 28 giu. 1992 – 29 apr. 1993	Giuliano Amato	Fabio Fabbri	Fernanda Contri
Ciampi 28 apr. 1993 – 13 gen. 1993	Carlo Azeglio Ciampi	Antonio Maccanico	Andrea Manzella
Berlusconi I 11 mag. 1994 – 22 dic. 1994	Silvio Berlusconi	Gianni Letta	Franco Frattini
Dini 17 gen. 1995 – 11 gen. 1996	Lamberto Dini	Lamberto Cardia	Silvio Traversa
Prodi I 18 mag. 1996 – 9 ott. 1998	Romano Prodi	Enrico Luigi Micheli	Alessandro Pajno
D'Alema I 21 ott. 1998 – 18 dic. 1999	Massimo D'Alema	Franco Bassanini	Paolo De Ioanna
D'Alema II 22 dic. 1999 – 19 apr. 2000	Massimo D'Alema	Enrico Luigi Micheli	Linda Lanzillotta
Amato II 26 apr. 2000 – 31 mag. 2001	Giuliano Amato	Enrico Luigi Micheli	Antonio Catricalà
Berlusconi II 11 giu. 2001 – 20 apr. 2005	Silvio Berlusconi	Gianni Letta	Mauro Masi
Berlusconi III 23 apr. 2005 – 2 mag. 2006			
Prodi II 17 mag. 2006 – 24 gen. 2008	Romano Prodi	Enrico Letta	Carlo Malinconico
Berlusconi IV 8 mag. 2008 – 12 nov. 2011	Silvio Berlusconi	Gianni Letta	Mauro Masi
Monti 16 nov. 2011 – 21 dic. 2012	Mario Monti	Antonio Catricalà	Manlio Strano

Letta 28 apr. 2013 – 14 feb. 2014	Enrico Letta	Filippo Patroni Griffi	Roberto Garofoli
Renzi 22 feb. 2014 – 7 dic. 2016	Matteo Renzi	Graziano Delrio (fino al 2 apr. 2015)  Claudio De Vincenti (dal 10 apr. 2015)	Mauro Bonaretti (fino al 12 apr. 2015)  Paolo Aquilanti (dal 13 apr. 2015)
Gentiloni 12 dic. 2016 – 24 mar. 2018	Paolo Gentiloni	Maria Elena Boschi	Paolo Aquilanti
Conte I 1° giu. 2018 – 20 ago. 2019	Giuseppe Conte	Giancarlo Giorgetti	Roberto Chieppa
Conte II 5 set. 2019 – corrente	Giuseppe Conte	Riccardo Fraccaro	

*Ottobre 2020*



Il presente volume raccoglie gli atti del convegno di studi svolto presso l'Università LUISS Guido Carli il 20 febbraio 2018, in occasione del trentennale della pubblicazione della legge 23 agosto 1988, n. 400 "Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri" (G.U. n. 214 del 12-9-1988).

Contribuiscono al volume testimoni di ieri e protagonisti di oggi in una riflessione corale sull'attuazione dell'articolo 95 della Costituzione: con una legge concepita per assicurare «migliore collegialità all'attività di governo e, quindi, una maggiore e complessiva efficienza dell'articolata struttura del Governo». Sono le parole con cui concluse la propria replica in Aula l'allora ministro per i rapporti con il Parlamento, incaricato di seguirne l'iter, Sergio Mattarella.

*Scritti di: Giuliano Amato, Franco Bassanini, Maria Elena Boschi, Antonio Catricalà, Cristiano Ceresani, Roberto Cerreto, Vincenzo Cerulli Irelli, Carmela Decaro, Gianni Letta, Vincenzo Lippolis, Nicola Lupo, Andrea Manzella, Bernardo G. Mattarella, Enzo Moavero Milanesi, Giovanni Pitruzzella, Paola Severino, Carlo Sica, Giovanni Tarli Barbieri.*

La segreteria scientifica del Convegno e la redazione del volume sono state curate dal dott. Andrea Razza, Coordinatore del CESP - Centro Studi sul Parlamento dell'Università LUISS Guido Carli.