

# Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri<sup>1</sup>

*di Franco Bassanini*

SOMMARIO – 1. Le disposizioni costituzionali; *politica nazionale* del Paese e *politica generale* del Governo. – 2. I fattori di contesto (forma di governo materiale) incidenti sulla configurazione del rapporto tra Presidente e Ministri. – 3. L'evoluzione nel tempo della forma di governo *materiale*: dalla I alla II Repubblica. – 4. I limiti di flessibilità del dettato costituzionale. – 5. I modelli incompatibili con il dettato costituzionale: A) il modello monocratico. – 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*. – 7. Il modello costituzionale: la divisione delle funzioni e il contemperamento fra principio collegiale, principio monocratico e autonomia dei Ministri. – 8. L'evoluzione del modello nel corso della II Repubblica. – 9. La formazione del Governo e i suoi effetti sulla configurazione del rapporto tra premier e Ministri. – 10. La disciplina del rapporto tra Presidente e Ministri nella legge 400. – 11. I mutamenti dello scenario geopolitico e socioeconomico dopo la legge 400, i compiti e le responsabilità dei governi e il rafforzamento dei poteri dei Capi di governo. – 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). – 13. La riforma del 2015 (riforma Madia) e il rafforzamento della *cassetta degli attrezzi* della Presidenza del Consiglio. – 14. I nuovi strumenti per la promozione e l'attuazione del programma di Governo, la programmazione strategica e il coordinamento politico-amministrativo. – 15. I rapporti fra Presidente del Consiglio, Ministro dell'Economia e delle Finanze e Ragioneria Generale dello Stato. – 16. Il ruolo del Sottosegretario alla Presidenza, Segretario del Consiglio dei ministri e i suoi rapporti col premier. – 17. Democrazia immediata, disintermediazione politica, deriva leaderistica: verso una *presidenzializzazione* dei governi democratici? Gli anticorpi e il ruolo dei corpi intermedi. – 18. Conclusione.

## **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

---

<sup>1</sup> Testo, riveduto e corretto, della relazione tenuta al Convegno di studi su *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Roma, Università degli Studi LUISS Guido Carli, di prossima pubblicazione negli Atti del medesimo Convegno.

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>2</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 dell’ “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

---

<sup>2</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.

attribuite collegialmente al Consiglio dei Ministri (art. 2 legge 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, 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 specie 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>3</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

---

<sup>3</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.

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>4</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. 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>5</sup>;

---

<sup>4</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>

<sup>5</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

- 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 culture 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).

---

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 **I Repubblica**, la combinazione di queste variabili di contesto portò alla prevalenza, con poche eccezioni<sup>6</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>7</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'O.d.G. 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>8</sup>.

---

<sup>6</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>7</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>8</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

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 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>9</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>10</sup>, ma poi liberamente interpretati

---

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”).

<sup>9</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>10</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*

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>11</sup> o al suo carattere decisionista (Craxi)<sup>12</sup>; in altri (De Gasperi, Craxi, De Mita, Goria, Andreotti VI) la costituzione di un Consiglio di Gabinetto<sup>13</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 **II 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 sottovalutare il reiterato rifiuto<sup>14</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

---

*figura del Presidente del Consiglio dei ministri e gli assetti della democrazia italiana*, cit. , pag. 8).

<sup>11</sup> V. sopra, nota 6.

<sup>12</sup> P. CALANDRA, *Governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, , Bologna 1996, p. 392.

<sup>13</sup> Art. 6 della legge 400 del 1988.

<sup>14</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).



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 imm modificata 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 imm modificata 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>15</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>16</sup>.

Due modelli mi pare debbano essere considerati sicuramente alternativi e dunque incompatibili con la forma di governo *qua utimur*.

---

<sup>15</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>16</sup> M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir. - Annali*, Vol. III, Milano, 2009, pagg. 565 sg.

## 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.

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>17</sup>), questo modello ha avuto autorevoli sostenitori in dottrina (come Mortati, Predieri, Duverger<sup>18</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

---

<sup>17</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>18</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.

candidato alla presidenza del Consiglio<sup>19</sup>; e soprattutto, a livello locale, dalle esperienze (generalmente ritenute di successo<sup>20</sup>) di riforme della *governance* delle istituzioni regionali, comunali e provinciali ispirate alla valorizzazione del ruolo monocratico del capo dell'esecutivo<sup>21</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>22</sup>. Marcatamente diversa è infatti la disciplina 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

---

<sup>19</sup>Cfr. Art. 1, comma 5, della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (c.d. Porcellum)

<sup>20</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 Del Rio) 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>21</sup> Legge 81/1993 sulla elezione diretta dei sindaci, leggi 142/1990 e 127/1997 sulla *governance* degli enti locali, Legge costituzionale 1/1999, legge 165/2004, sulla elezione dei Presidenti delle Regioni.

<sup>22</sup> Per un cenno alle ragioni che hanno ispirato questa scelta dell'Assemblea Costituente rinvio a quanto scritto sopra, par. 3

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>23</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>24</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)

---

<sup>23</sup> Vedi sopra, nota 14.

<sup>24</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.

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 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*). E' 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 I Repubblica non mancarono tendenze a configurare il rapporto fra Presidente e Ministri secondo questi modelli, per i quali – con qualche indulgenza – la dottrina coniò le definizioni di “*Governo per ministeri*”, “*Governo a direzione plurima dissociata*”, “*Governo a multipolarità diseguale*”<sup>25</sup>, sottolineando come la prevalenza del principio collegiale

---

<sup>25</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.

(Balladore Pallieri, Cuocolo, Ferrara, Paladin)<sup>26</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 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 *leaders* 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 ispecie 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.

---

CASSESE, *Esiste un Governo in Italia?* cit., p. 24 ss; L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano, 1988, pp. 62 ss.

<sup>26</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.

## **7. Il modello costituzionale: la divisione delle funzioni e il temperamento 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 temperare 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>27</sup>. La legge 400, di cui celebriamo l'anniversario della

---

<sup>27</sup> Analogamente M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, 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".

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 ora accennati.

Il pendolo ha oscillato viceversa verso una qualche prevalenza del principio collegiale<sup>28</sup> nei governi espressi da coalizioni ampie, frastagliate e poco coese,

---

<sup>28</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".



in ispecie 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 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>29</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 I 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>30</sup>. Il

---

<sup>29</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 400, ancorché tale organo non sia stato formalmente istituito dal Governo Conte.

<sup>30</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.

Presidente del Consiglio non aveva di norma voce nella scelta dei membri del Governo, a meno che non fosse legittimato a esprimerla in quanto capocorrente: 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 II 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 leaders 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.

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>31</sup> (Dini e

---

<sup>31</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.

Monti<sup>32</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>33</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>34</sup>.

Nell'ambito della I 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

---

<sup>32</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>33</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>34</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 le politiche comunitarie): v. A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2019, pag. 91.

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 II Repubblica, la ricordata definizione dell’atto di nomina ex art. 92 come *atto a struttura partecipativa diseguale a favore del Presidente del Consiglio*<sup>35</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 designazione; 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 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 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).

---

<sup>35</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)

L'art. 5 della legge 400, al comma 1<sup>36</sup> riserva alla competenza del Presidente del Consiglio tutti i provvedimenti e le attività del Governo concernenti l'iter degli atti normativi primari e al comma 2<sup>37</sup>, disciplina i poteri e gli strumenti a

---

<sup>36</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;

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 promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle decisioni della Corte costituzionale. [.....]

<sup>37</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;

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”*). Ovvì 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 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.

---

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.“

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 400, siamo, è appena il caso di ricordare, ancora nel contesto della I 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>38</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>39</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>38</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>39</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 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>40</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>41</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

---

<sup>40</sup> G. AMATO, *Intervento*, in *La forma di governo nell'Italia odierna. Tavola rotonda*, in *Quad. cost.*, 1991, p. 53.

<sup>41</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 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 presiedono alla formazione ed all'attività del Governo".



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 ispecie di 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 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 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 59 del 1997 (c.d. Riforma Bassanini) e alla legge 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 dirompente rilevanza, al momento dell'approvazione della legge 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 ispecie 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 ispecie 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.

E' 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 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>42</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

---

<sup>42</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.

tradizionale del Consiglio dei Ministri e nei rapporti bilaterali con gli stessi Ministri". Con un naturale riflesso anche sulla efficacia delle sue direttive<sup>43</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 59/1997), dei rapporti tra Presidente del Consiglio e ministri si occupano due decreti legislativi, il 303 e il 486 del 1999.

Da un lato, essi integrano le funzioni e i compiti del premier previsti dalla legge 400 e dotano la Presidenza, per l'esercizio di questi nuovi compiti, di nuove specializzate strutture di supporto<sup>44</sup>: tra le nuove attribuzioni espressamente aggiunte all'elenco contenuto nella legge 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

---

<sup>43</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 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>44</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, Decr. legisl 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, Decr. legisl 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, Decr. legisl 286/1999).

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>45</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>46</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>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Art. 2 comma 2, del Decreto legislativo 303 del 1999 e art. 7 del decreto legislativo 286 del 1999.

<sup>46</sup> L'art. 12, comma 1, della legge 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>47</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

### **13. La riforma del 2015 (riforma Madia) e il rafforzamento della cassetta degli attrezzi della Presidenza del Consiglio**

La riforma Madia (legge 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>48</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 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

---

*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

<sup>48</sup> Art. 8 c. 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”.

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 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 124 e decreto legislativo 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>49</sup>; in tal caso il rappresentante unico è “abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni”.

---

<sup>49</sup> Art. 1 del decreto legislativo 127 del 2016, modificativo dell’art. 14-ter, comma 4 della legge 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”.



- 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>50</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>51</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
- 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 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.

---

<sup>50</sup> Art. 4 legge 124 del 2015 e decreto legislativo 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>51</sup> Art. 3 legge 124 del 2015.

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>52</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 286 del 1999 come cornice di riferimento delle Direttive annuali dei singoli Ministri<sup>53</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>54</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>55</sup>. Le successive Direttive<sup>56</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

---

<sup>52</sup> DPCM 3 dicembre 2004.

<sup>53</sup> A norma dell'art. 8 DPR 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>54</sup> Variamente definite sotto il profilo formale: Direttive, Atti di indirizzo, Linee guida approvate con DPCM.

<sup>55</sup> V. sopra nota 44.

<sup>56</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.

Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio (ma in quanto titolari della delega per l'attuazione del programma<sup>57</sup>).

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>58</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,

---

<sup>57</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 coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni centrali dello Stato”.

<sup>58</sup> Decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni con legge 11 agosto 2014, n. 111, 19, comma 14 bis.

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>59</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 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>60</sup>), attribuiscono al Presidente del

---

<sup>59</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.”

<sup>60</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

Consiglio il potere di risolvere, investendone i 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 corso e sul seguente, cronoprogramma predisposto di concerto fra UPG e MEF (Ragioneria Generale dello Stato).

---

assenso tra Amministrazioni possa applicarsi al parere della RGS (cd. "bollino") previsto dall'art. 17, comma 10, della L 31/12/2009, n. 196, 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.

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. 286, di un atto facoltativo o "eventuale"). L'Atto generale di indirizzo è seguito un DPCM 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 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 "preconsiglio"<sup>61</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>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Il preconsiglio 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>62</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, e' 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;

## **15. B) I rapporti fra Presidente del Consiglio, Ministro dell’Economia e delle Finanze e Ragioneria Generale dello Stato**

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 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>63</sup>. Sotto tiro è stato messo soprattutto il

---

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. “

<sup>63</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.



potere della RGS 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 RGS 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>64</sup>.

In un recente paper della Fondazione Italia Decide<sup>65</sup>, questa analisi critica viene ampiamente svolta, e vengono prospettate quattro ipotesi di soluzione del problema:

- a) il trasferimento della RGS dal MEF alla Presidenza del Consiglio;
- b) il trasferimento alla Presidenza delle funzioni di amministrazione attiva attualmente attribuite alla RGS, 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 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

---

<sup>64</sup> M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, cit., pag. 17; nonché gli interventi di Gianni LETTA e Antonio CATRICALÀ, nel Convegno su *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Roma, Università degli Studi LUISS Guido Carli, Atti in corso di pubblicazione.

<sup>65</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>

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.

Vale anche per la RGS? 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 Italia Decide 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>66</sup>.

Val la pena allora di ipotizzare la costituzione, presso la Presidenza del Consiglio, di una sorta di contraltare della RGS, 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

---

<sup>66</sup> Italiadecide, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana*, cit., pag. 37

delle scelte di politica fiscale. L'esempio tedesco non può essere dunque invocato a sostegno di una duplicazione della RGS in seno alla Presidenza.

Una soluzione più praticabile e più convincente potrebbe essere, a mio sommo 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 RGS, tale da consentire alla prima di avvalersi del prezioso apporto della seconda (che rimarrebbe inquadrata nel MEF) 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 RGS 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 una conforme istruttoria svolta dal Dipartimento Economico di Palazzo Chigi (come sopra ristrutturato) di concerto con l'Ufficio Parlamentare del Bilancio.

#### **16. C) 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 della attività dei Ministri, a un premier sempre più impegnato sul versante delle 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 Preconsiglio (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 sommosso 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>67</sup>, il sottosegretario (Giancarlo Giorgetti)

---

<sup>67</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 giurpubblicistica 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.

sembra svolgere un ruolo di bilanciamento e di controllo, a tutela degli interessi di una componente della 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>68</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>69</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

---

<sup>68</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 scendere in campo fa riferimento alla posizione politica di chi l'ha espresso....Non è una persona di garanzia. E' 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>69</sup> Vedi C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Bari 2003; M. CALISE, *La democrazia dei leader*, Bari 2016.

plebiscitaria<sup>70</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 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 networks. 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 *losers* 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.

---

<sup>70</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 II 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.

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, *checks and balances* 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>71</sup>.

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

---

<sup>71</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 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.

strumento di diffusione del consenso intorno al leader, peraltro collegato direttamente coi suoi seguaci tramite i *social network* e i *mass media*.

E' 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>72</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>73</sup> e la partita pare del tutto aperta<sup>74</sup>. E dunque non è affatto detto che i prossimi anni ci costringano a una

---

<sup>72</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>73</sup> Per alcune indicazioni rinvio allo scritto cit. nella nota precedente, pagg. 25-28.

<sup>74</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.



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**

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>75</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>75</sup> G. AMATO, *La funzione di governo oggi (ricordando Alberto Predieri)*, cit.