

**Alma Mater Studiorum - Università di Bologna**

**DOTTORATO DI RICERCA**  
**IN**  
**SCIENZE GIURIDICHE**

**Ciclo XXXIV**

**Settore Concorsuale: 12/C1 – DIRITTO COSTITUZIONALE**

**Settore Scientifico Disciplinare: IUS/08 – DIRITTO COSTITUZIONALE**

**IL “POSTO” DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
TRA ATTIVITÀ DI GOVERNO E COORDINAMENTO  
INTER-ISTITUZIONALE**

**Presentata da: Andrea Contieri**

**Coordinatore Dottorato**  
**Ch.mo Prof. Renzo Orlandi**

**Supervisore**  
**Ch.mo Prof. Andrea Morrone**

*Esame finale anno 2022*





# INDICE

INTRODUZIONE .....	9
--------------------	---

## PRIMA PARTE

### UN APPROCCIO STORICO AL RUOLO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

#### CAPITOLO I

**La lenta emersione del Presidente del Consiglio dei ministri in età liberale.**

<b>1. Il Presidente del Consiglio nello Stato liberale: l'emersione del ruolo direttivo.....</b>	<b>19</b>
<b>1.1. L'organizzazione del potere esecutivo agli albori dello Stato liberale. ....</b>	<b>19</b>
<b>1.2. I plurimi ma incompleti tentativi di "razionalizzazione" normativa delle attribuzioni del Presidente del Consiglio e il loro poco seguito nella prassi. ....</b>	<b>23</b>
<b>1.3. Lo scarno apparato burocratico della Presidenza: dal "Ministero della Presidenza" alla "Segreteria di Stato". ....</b>	<b>27</b>
<b>1.4. Il decreto Zanardelli e la successiva crisi dello Stato liberale.....</b>	<b>29</b>
<b>2. L'esperienza fascista: da Presidente del Consiglio a "Capo del Governo, Primo Ministro, Segretario di Stato".....</b>	<b>34</b>
<b>2.1. La forma di governo del "Capo del governo".....</b>	<b>34</b>
<b>2.2. L'organizzazione della Presidenza del Consiglio nel corso del regime fascista.....</b>	<b>40</b>

## CAPITOLO II

### L'evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio dall'Assemblea costituente ai giorni nostri

1. Il Presidente del Consiglio in età repubblicana: dal dibattito in Assemblea costituente al ruolo del governo al tempo della centralità del Parlamento. ....	44
1.1. Il dibattito sul vertice del governo alla Costituente. ....	44
1.2. “Una clausola aperta”: le interpretazioni della dottrina ( <i>cenni</i> ). ....	49
1.3. De Gasperi e il “premierato <i>ante litteram</i> ” nella prima legislatura repubblicana.....	52
1.4. Il Presidente del Consiglio al tempo della “centralità del Parlamento”.....	57
2. Verso la “presidenzializzazione”: gli anni '80 e la legge n. 400 del 1988. ....	62
3. Dalla “stagione del maggioritario” alle attuali tendenze alla “verticalizzazione” della forma di governo parlamentare. ....	69
3.1. Tendenze attuali riguardo alla figura del Presidente del Consiglio. ....	69
3.2. Le diverse proposte di riforma costituzionale riguardanti il ruolo del Presidente del Consiglio.....	75
3.3. Recenti dinamiche evolutive dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio ( <i>cenni</i> ). ....	78

## PARTE II

### L'ORGANIZZAZIONE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO

## CAPITOLO III

### Il Presidente del Consiglio tra tecnica e politica: l'apparato servente

1. L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio. ....	85
2. Il coordinamento dell'attività normativa del Governo. ....	97
2.1. Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL). ....	97

2.2. Il coordinamento dell'attività normativa tra prassi e disfunzioni. La c.d. approvazione "salvo intese". .....	99
2.3. L'attività "normativa" del Presidente del Consiglio: i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. ....	107
3. Il coordinamento della finanza pubblica e il crescente ruolo del Ministro dell'economia e delle finanze. ....	112
3.1. I rapporti tra la Presidenza del Consiglio e Ministero dell'economia.....	112
3.2. La Ragioneria generale dello Stato e le recenti proposte di riforma.....	116
4. Le competenze di amministrazione attiva del Presidente del Consiglio. ....	120

## **PARTE TERZA**

### **DUE CASI DI STUDIO SUL RUOLO PRESIDENTE DEL CONSIGLIO: LA POLITICA EUROPEA E LA PANDEMIA DA COVID-19**

#### **CAPITOLO IV**

##### **La presidenzializzazione "derivante da Bruxelles": il Presidente del Consiglio e l'indirizzo politico europeo**

1. Una premessa: il <i>deficit</i> democratico dell'Unione europea e il rafforzamento degli esecutivi "derivante da Bruxelles". ....	130
2. L'evoluzione delle strutture governative per gli affari europei. ....	133
3. Un rinnovato ruolo di controllo-indirizzo per i Parlamenti: i procedimenti parlamentari di " <i>general scrutiny</i> ". ....	138
4. Il Presidente del Consiglio e l'indirizzo politico europeo <i>in</i> Parlamento .....	140
5. Le Comunicazioni del Presidente del Consiglio prima delle riunioni del Consiglio europeo nella XVIII Legislatura. ....	145

## CAPITOLO V

### **La verticalizzazione alla prova dell'emergenza: la pandemia e la *governance* del PNRR.**

- 1. Il ruolo del Presidente del Consiglio nella pandemia da *Covid-19*..... 152**
  - 1.1. Le strutture tecniche per la gestione della pandemia. .... 155**
  - 1.2. I tentativi di “parlamentarizzazione” della gestione dell'emergenza e il dialogo Governo-Parlamento..... 157**
- 2. La *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)..... 161**

## CONCLUSIONI

### **Alla ricerca del ruolo di coordinamento del Presidente del Consiglio e di una rinnovata funzione di controllo del Parlamento**

- 1. La “posizione costituzionale” del Presidente del Consiglio e l'attività di governo.  
.....170**
- 2. Una chiave di lettura dell'evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio: dal  
coordinamento interno al coordinamento esterno “di sistema”. .... 172**
- 3. La strada per un rinnovato ruolo del Parlamento. .... 175**

**BIBLIOGRAFIA ..... 179**



## INTRODUZIONE

La prima caratteristica che appare limpida allo studioso che intende approcciarsi allo studio dell'evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio nel sistema costituzionale italiano è la costanza con cui tale carica, nel corso dei decenni e, finanche, dei quasi due secoli di Stato unitario, non è riuscita ad avere una definizione chiara e puntuale del proprio "posto" nelle dinamiche politico-istituzionali.

Dal silenzio dello Statuto albertino, agli svariati tentativi non sempre riusciti nel periodo statutario di disciplinare le competenze presidenziali con atti normativi, alle "fumose" parole dell'articolo 95 della Costituzione, che hanno lasciato coesistere interpretazioni divergenti sulla collocazione del Presidente del Consiglio rispetto alla compagine di governo, sino alla tardiva attuazione del disposto costituzionale con la legge n. 400/88, con grande difficoltà tale figura è riuscita ad avere un riconoscimento espresso delle proprie attribuzioni costituzionali. Pertanto, stupisce fino ad un certo punto che la formula prevista dal decreto Ricasoli del 1867, poi trasfusa in quello Zanardelli del 1901, sia rimasta sostanzialmente inalterata (salvo per l'aggiunta della funzione di "promozione" dell'attività dei ministri), anche nel testo della Costituzione, senza che ad essa si sia potuta ricondurre una caratterizzazione univoca dei compiti di tale carica, dimidiata tra letture che la collocano al di sopra della compagine ministeriale e altre che fanno prevalere la connotazione collegiale dell'organo esecutivo. Sostanzialmente uguale, pertanto, nonostante le fondamentali differenze intercorse, è rimasta tra Stato liberale e Costituzione repubblicana la formale definizione del ruolo e della sua funzione principale: il mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo dei Ministri. Di conseguenza, guardando al mero dato normativo si potrebbe parlare di una certa continuità del ruolo del Presidente del Consiglio, addirittura non particolarmente mutato tra Stato liberale e Stato costituzionale. È chiaro che si tratterebbe di una analisi assai parziale. Difatti, è proprio la genericità del dato normativo, sia dei decreti di epoca liberale, sia delle "oscuri" parole dell'articolo 95 Cost., e, più in generale, delle norme della Carta costituzionale sul funzionamento e sull'organizzazione dell'esecutivo, che ha determinato un'evoluzione altalenante di tale figura. Essa, infatti, ha offerto diverse letture del dato normativo, che si sono adeguate alle diverse esigenze richieste dalla temperie politico-istituzionale del momento, ora con la prevalenza di una lettura "collegiale" del governo, ora, invece, con la prevalenza del

carattere “preminente” del Presidente del Consiglio. Tutte evoluzioni legittimate dalla previsione “a fattispecie aperta” del testo costituzionale.

Venendo ai giorni nostri, appare evidente un processo di “presidenzializzazione” degli esecutivi, derivante da una pluralità di fattori endogeni ed esogeni: il tramonto dei partiti di massa; le riforme del sistema elettorale; le evoluzioni del sistema di informazione e la nascita dei *social network*, che intensificano il rapporto diretto e immediato tra i *leader* politici e l’elettorato; il rafforzamento di organismi internazionali che, in virtù della propria connotazione intergovernativa, garantiscono un ruolo di primo piano ai Capi degli esecutivi che ne prendono parte; la crisi delle istituzioni parlamentari e, più in generale, delle istituzioni rappresentative; le difficoltà della legislazione primaria a regolare fenomeni che presuppongono una complessità tecnica e scientifica difficilmente dominabile nel contesto dialettico delle aule parlamentari; l’erompere di “emergenze” che necessitano di risposte immediate e complesse apparentemente non gestibili nelle sedi proprie della rappresentanza nazionale: crisi migratoria, crisi economica e, da ultimo, l’emergenza sanitaria. Solo per citare i fenomeni più rilevanti.

Tale evoluzione sembrerebbe aver portato attualmente ad una netta prevalenza del Presidente del Consiglio, non solo nella sua attività di direzione e promozione dell’esecutivo, ma anche rispetto all’insieme dei soggetti dell’ordinamento costituzionale, essendo egli diventato, come si vedrà, il “perno” intorno al quale riesce a trovare unitarietà e sintesi l’intera forma di governo.

La tendenza della “presidenzializzazione degli esecutivi” è costante nelle democrazie contemporanee, tuttavia, le modalità con cui essa è avvenuta nella forma di governo italiana riservano alcune peculiarità. Il testo costituzionale nell’attribuire al Presidente del Consiglio il compito di dirigere la politica generale del governo, di mantenere l’unità d’indirizzo politico ed amministrativo, di promuovere e coordinare l’attività dei Ministri, cerca di risolvere il ruolo del Presidente del Consiglio nell’attività di coordinamento e promozione dell’attività dell’esecutivo e non individua il vertice dell’esecutivo come centro di imputazione autonomo di scelte riguardanti l’indirizzo politico. L’emersione di questa figura, oltre alla semplice “presidenzializzazione”, potrebbe, però, essere letta in altro modo: come l’accrescimento della sua funzione di coordinamento, non più limitata al perimetro interno del governo, ma ormai proiettata all’esterno, come organo di coordinamento inter-istituzionale (livelli di governo locale, istituzioni sovranazionali, parti sociali, ecc.), in un ruolo di supplenza del Parlamento,

che ha ormai abdicato, in conseguenza alla crisi dei soggetti istituzionali di riferimento (partiti politici *in primis*), a svolgere tale ruolo.

Ponendo, pertanto, al centro l'analisi e lo studio di tali fenomeni, il lavoro si sviluppa seguendo tre direttrici evidenziate dalla tre parti in cui esso si divide: un'analisi storico-evolutiva; un'analisi orizzontale e "di sistema" dell'impianto organizzativo dell'esecutivo e del suo vertice e un'analisi concreta di due "casi di studio".

I primi due capitoli hanno carattere ricostruttivo. Si è proceduto alla ricostruzione storica del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, partendo dalla sua lenta emersione durante la vigenza dello Statuto albertino (*par. 1*). Difatti, com'è noto, all'interno dello Statuto le norme che disciplinavano il governo erano assai ridotte (artt. 65-67), e attribuivano al Re la "nomina e la revoca" dei "suoi Ministri" e ponevano in capo ad essi la responsabilità governativa, de-responsabilizzando così il Monarca, per gli atti posti in essere in suo nome. Pertanto, la nascita e il rafforzamento del ruolo di organi come il Consiglio dei ministri e il Presidente del Consiglio è dovuta ad una certa "spontaneità" e alle dinamiche evolutive della forma di governo statutaria, passata, già nei primi anni successivi alla concessione dello Statuto, da una monarchia costituzionale ad una monarchia parlamentare.

La trattazione prosegue con l'analisi del ruolo del Presidente del Consiglio durante il periodo fascista e la sua trasformazione in "capo del Governo" (*par. 2*). Le riforme istituzionali del periodo fascista (su tutte, la legge n. 2263 del 1925) attribuirono al capo dell'esecutivo l'esclusiva determinazione dell'indirizzo politico, determinando quella "svolta autoritaria" che ha caratterizzato gli anni della dittatura fascista.

Il secondo capitolo prende le mosse dall'inizio dell'età repubblicana e dal dibattito in Assemblea costituente riguardante il ruolo dell'esecutivo nella forma di governo e la figura del Presidente del Consiglio (*parr. 1.1 e 1.2*). Il dibattito sia all'interno della seconda Sottocommissione che in Assemblea è utile per la ricostruzione teorica del ruolo del Presidente del Consiglio. Difatti, proprio nel corso di questo dibattito, si passò dalla definizione di "Primo Ministro", secondo le prime formulazioni, a quella di "Presidente del Consiglio". Com'è noto, i lavori della Costituente portarono ad una disciplina assai debole del governo in Costituzione, caratterizzata da "povertà e incertezza".

Nel prosieguo della trattazione, ci si sofferma poi sul ruolo svolto dal Presidente del Consiglio nella prima legislatura repubblicana (*par. 1.3*), in cui è stata osservata una netta prevalenza del Presidente sul Consiglio (non a caso, l'allora Presidente del Consiglio ricopriva

anche la carica di segretario del primo partito della maggioranza) e, più in generale, del Governo rispetto al Parlamento, tant'è che si è parlato di una legislatura "all'inglese", in cui il governo assunse le forme di un "premierato *ante litteram*" o, come definito da celebre dottrina, di "comitato direttivo del Parlamento". Col mutare della situazione politico-istituzionale nazionale ed internazionale, tale preminenza ha ceduto presto il passo ad un assestamento consociativo e assembleare della forma di governo, con l'affermazione della prevalenza del Parlamento, in quanto luogo centrale di confronto fra tutte le forze politiche (anche con quelle alle quali era preclusa convenzionalmente la partecipazione all'attività di governo) e con la riduzione del ruolo del governo a mero "comitato esecutivo del Parlamento" (*par. 1.4*). L'arretramento del Governo rispetto al Parlamento ha fatto conseguentemente venir meno anche il ruolo sovraordinato del Presidente del Consiglio, a capo di un Governo a c.d. "direzione plurima dissociata", in cui erano i partiti, tramite i loro "referenti" nell'esecutivo, a detenere l'egemonia del processo di governo e della determinazione dell'indirizzo politico.

Dagli anni '80, anche a causa della fine del compromesso storico e dell'ingresso in Parlamento di forze politiche dichiaratamente contrarie al clima di consociativismo, si è assistito ad un rafforzamento del ruolo del governo e ad una ricerca di maggiore stabilità dell'esecutivo, attraverso riforme che tendessero alla c.d. "governabilità". Non a caso, questa fase ha visto l'approvazione della l. n. 400/88, attuativa dell'articolo 95 Cost. sulla "disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri", che, per la prima volta, ha individuato espressamente le competenze del Consiglio dei ministri e del Presidente del Consiglio (*par. 2*). Proprio a partire da questi anni, si è verificato un fortissimo accrescimento del ruolo del Governo ed in particolare del Presidente del Consiglio, incentivato anche dalla fine del primo sistema dei partiti all'inizio degli anni '90 e dal passaggio, con il referendum dell'aprile del 1993, ad un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, in cui il governo ha enormemente espanso il suo potere d'intervento in campi tradizionalmente riservati al Parlamento, come ad esempio nella normazione di rango primario.

Infine, questo capitolo di ricognizione storica si conclude con un paragrafo ricostruttivo delle attuali tendenze riguardanti le ultime esperienze di governo (*par. 3*). In particolare, da ultimo, i due esecutivi guidati da G. Conte, costituiscono un buon campo d'indagine per esaminare il ruolo del vertice dell'esecutivo. Difatti, se nel primo governo il Presidente del Consiglio era affiancato da due vicepresidenti capi delle principali forze politiche facenti parte della coalizione di governo, con il secondo governo Conte si è assistito ad un rafforzamento del

Presidente, anche per il ruolo ricoperto nella gestione emergenziale della pandemia. Il governo Draghi, e la centralità del Presidente del Consiglio in tale esperienza governativa, risultano una conferma di quanto detto sino a questo punto. Infine, all'interno di tale paragrafo, si pone l'attenzione sulle svariate proposte di riforma costituzionale, succedutesi negli ultimi decenni ma mai giunte a compimento, volte ad ampliare, in vario modo, i poteri del Presidente del Consiglio (*par. 3.2*).

Poste tali basi ricostruttive, il terzo capitolo si concentra sullo studio delle funzioni e del ruolo del Presidente del Consiglio, sia attraverso l'analisi delle competenze ad esso attribuite, sia attraverso lo studio del suo apparato di supporto, la Presidenza del Consiglio, che negli ultimi anni è diventata centro nevralgico, non solo di coordinamento e direzione dell'attività del governo ma anche di determinazione dell'indirizzo politico centrale. Il primo paragrafo riguarda l'organizzazione amministrativa della Presidenza e delle strutture di supporto all'attività del Presidente del Consiglio. Difatti, per poter analizzare il ruolo del Presidente del Consiglio, appare opportuno guardare all'organizzazione del suo apparato servente, funzionale ad esercitare i ruoli di direzione, coordinamento e promozione riconosciutigli dalla Costituzione (*par. 1*). In particolare, attenzione è rivolta al Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, apparato relativamente giovane, istituito solo con la legge n. 400/88, poiché prima la Presidenza veniva considerata al pari di un gabinetto ministeriale. Il ruolo svolto da tale apparato burocratico risulta fondamentale; difatti, tutte le strutture amministrative della Presidenza non affidate alla responsabilità di Ministri senza portafoglio o poste alle dirette dipendenze di Sottosegretari, rispondono e dipendono direttamente dal Segretario generale, il quale costituisce pertanto l'organo di gestione della Presidenza del Consiglio dei ministri e di conseguenza rappresenta il momento di passaggio fra le scelte di indirizzo politico del Presidente e l'attività amministrativa concreta.

L'organo principale per analizzare le attività attinenti al ruolo di coordinamento e direzione della Presidenza, soprattutto in riferimento all'attività normativa, è senz'altro il DAGL, che costituisce il cuore dell'attività normativa e del coordinamento legislativo del Governo (*par. 2.1*). Esso, nella più recente esperienza, sembra essere passato da organo deputato al mero coordinamento con gli altri ministeri, a vero e proprio centro di determinazione dell'azione politica in campo normativo del governo, sia per quanto riguarda l'attività normativa primaria che quella secondaria. Concentrandosi sull'attività normativa secondaria della Presidenza, particolare attenzione è posta sull'emersione dell'atto normativo

atipico costituito dai Decreti del Presidente del Consiglio (d.P.C.M.), strumento che tradizionalmente viene identificato come la rappresentazione più evidente del rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio, il cui utilizzo in realtà sembrerebbe coinvolgere cause più complesse, riguardanti più il ruolo di coordinamento, di sintesi e di superamento di conflitti dell'attività dell'esecutivo che un vero e proprio potere di scelta autonoma del Presidente (*par. 2.3*).

Una dinamica evolutiva che riveste un certo interesse all'interno dei rapporti endogovernativi riguarda la relazione tra Presidente del Consiglio e Ministro dell'economia (*par 3*). Difatti, dai primi anni 2000 il ruolo di Ministro dell'economia ha assunto sempre di più uno spiccato connotato tecnico. Ciò è sicuramente dovuto, in parte, al suo ruolo di partecipante alla *governance* economica e monetaria dell'Unione (ECOFIN ed Eurogruppo). Nel Ministro dell'economia, pertanto, possono rintracciarsi, come è stato notato, due anime: quella di "politico di governo" e quella di "garante interno al governo". Non è un caso che la più importante rottura degli equilibri istituzionali degli ultimi anni sia avvenuta proprio per la decisione in merito a chi dovesse ricoprire il ruolo di Ministro dell'economia (c.d. caso Savona), mentre, com'è noto, i precedenti casi assimilabili avevano riguardato piuttosto il Ministro della giustizia (casi Previti e Gratteri). Interessante è anche osservare i ripetuti scontri tra Palazzo Chigi e gli apparati burocratici del Ministero dell'economia (in particolare la Ragioneria generale dello Stato), che spesso arrivano a interessare anche il livello politico, ponendo il Presidente del Consiglio nella condizione di non poter agire, nell'esercizio delle sue funzioni di direzione e coordinamento, senza il consenso del Ministro dell'economia. Proprio per questa ragione, sono sempre più frequenti le proposte tese a spostare la Ragioneria generale presso la Presidenza, o, quantomeno, a creare un ufficio qui incardinato per la gestione degli aspetti economici dell'azione di governo.

La crescita ipertrofica della Presidenza emerge anche dall'attribuzione, lenta ma costante, a quest'ultima di funzioni di amministrazione attiva, a discapito di funzioni più propriamente di coordinamento e di direzione. Tradizionalmente, funzioni di amministrazione attiva della Presidenza erano quelle riconducibili all'editoria e allo spettacolo; col tempo a queste competenze se ne sono aggiunte molte altre (tra cui, la funzione pubblica e la protezione civile), andando a ingigantire e, forse, ad ingolfare l'apparato burocratico della Presidenza, a discapito di funzioni più propriamente legate all'attività di coordinamento del Presidente (*par.4*). Un particolare settore di amministrazione diretta del Presidente del Consiglio riguarda

i servizi di informazione per la sicurezza. Difatti, al Presidente del Consiglio dei ministri è affidata, soprattutto a partire dalla riforma del sistema intervenuta con la l. n. 124 del 2007, la direzione e la responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza, nell'interesse e per la difesa della Repubblica. Presso la Presidenza è incardinato, dal 2007, il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, che dipende direttamente dal Presidente del Consiglio. Tale campo d'indagine riveste un ruolo di sicuro interesse per la ricerca poiché tali competenze costituiscono una competenza esclusiva del Presidente del Consiglio che egli esercita attraverso un ruolo di coordinamento delle politiche dell'informazione per la sicurezza.

La trattazione prosegue, nell'ultima parte del lavoro, con l'analisi di due campi in cui il Presidente del Consiglio sembrerebbe aver assunto un vero e proprio ruolo di vertice e di imputazione diretta della responsabilità politica a discapito della collegialità del Consiglio dei ministri.

In primo luogo, l'attenzione è posta sulla "dimensione europea" della presidenzializzazione della forma di governo (*cap. IV*). Difatti, è indubbio che l'evoluzione del sistema di governo dell'Unione, anche a seguito dell'istituzionalizzazione del Consiglio europeo come istituzione ufficiale dell'Unione, avvenuta con il trattato di Lisbona, abbia rafforzato indirettamente i vertici degli esecutivi che a tale istituzione prendono parte. Guardando all'esperienza italiana, ciò ha comportato che il Presidente del Consiglio sia divenuto, nei fatti, il responsabile unico sia della determinazione che dell'attuazione nazionale dell'indirizzo politico europeo. In questo quadro, appare interessante anche l'analisi degli strumenti introdotti per prevedere una partecipazione del Parlamento alla determinazione dell'indirizzo politico nazionale "da portare a Bruxelles".

Il V capitolo riguarda, infine, la gestione dell'emergenze. Il dipartimento della protezione civile, incardinato all'interno della Presidenza del Consiglio, costituisce la cabina di regia per la gestione emergenziale. Tale disciplina ha ricevuto un'importante riorganizzazione ad opera del d.lgs. n. 1 del 2018. L'analisi si sofferma in particolare sull'analisi delle modalità di gestione della pandemia da *sars-covid19*, che hanno visto uno spiccato protagonismo nella fase emergenziale del Presidente del Consiglio, anche attraverso l'utilizzo di d.P.C.M. e la creazione di organi dalla spiccata natura tecnico-scientifica, funzionali alla attività decisoria di gestione dell'emergenza da parte del Presidente. Inoltre, si analizza anche la gestione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), il quale sia nella fase della sua predisposizione che in

quella della sua attuazione, ha determinato una particolare centralità delle strutture della Presidenza del Consiglio.

In entrambi questi campi di indagine, una particolare attenzione è riservata al ruolo che il Parlamento ha provato ad avere in relazione alla dimensione europea e alla gestione dell'emergenza da parte del Presidente del Consiglio. Difatti, come si vedrà, in questi campi, sembrerebbe essersi instaurato un rapporto diretto di interlocuzione tra Presidente del Consiglio e Parlamento, attraverso strumenti propri dell'attività di controllo-indirizzo. Tali procedure, incentrate sul sistema delle "comunicazioni" che il Presidente del Consiglio rende alle Camere, a seguito delle quali il Parlamento può approvare atti di indirizzo, sembrerebbero costituire una via per rivitalizzare il ruolo di centralità dell'istituzione parlamentare, decisamente messa a rischio dalla crisi della funzione legislativa.

In conclusione, la finalità della ricerca è quella di verificare quanto sia ancora adeguato leggere le attribuzioni del Presidente del Consiglio nel senso del coordinamento e della direzione e se un'accentuazione di questo ruolo, declinato in modo diverso, possa essere una chiave di lettura idonea e costituzionalmente coerente. In questo senso, si propone una lettura del ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio in una chiave più estesa: non limitato esclusivamente al coordinamento e alla direzione dell'attività endogovernativa, declinata principalmente nel campo normativo, ma che ricomprende anche il coordinamento delle politiche pubbliche di governo e funzionale allo svolgimento di un coordinamento "di sistema", anche attraverso la determinazione di "procedure inter-istituzionali di tipo programmatico", che coinvolgano le diverse strutture governative, il Parlamento e i diversi livelli di governo, anche sovranazionale. In tal modo, da un lato, si riconoscerebbe al Presidente del Consiglio un effettivo ruolo di coordinamento dell'attività di indirizzo politico proiettata non solo all'interno del recinto governativo, ma all'intero ordinamento, dall'altra però si recupererebbe un effettivo coinvolgimento dell'istituzione parlamentare attraverso un dialogo diretto tra i due organi, che potrebbe essere reso ancora più efficace attraverso l'implementazione di adeguate procedure di indirizzo e controllo.

## **PRIMA PARTE**

### **UN APPROCCIO STORICO AL RUOLO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO**

## CAPITOLO I

### **La lenta emersione del Presidente del Consiglio dei ministri in età liberale.**

**SOMMARIO: 1. Il Presidente del Consiglio nello Stato liberale: l'emersione del ruolo direttivo.** – 1.1. L'organizzazione del potere esecutivo agli albori dello Stato liberale. – 1.2. I plurimi ma incompleti tentativi di "razionalizzazione" normativa delle attribuzioni del Presidente del Consiglio e il loro poco seguito nella prassi. – 1.3. Lo scarno apparato burocratico della Presidenza: dal "Ministero della Presidenza" alla "Segreteria di Stato". – 1.4. Il decreto Zanardelli e la successiva crisi dello Stato liberale. – **2. L'esperienza fascista: da Presidente del Consiglio a "Capo del Governo, Primo Ministro, Segretario di Stato".** – 2.1. La forma di governo del "Capo del governo". – 2.2. L'organizzazione della Presidenza del Consiglio nel corso del regime fascista.

## 1. Il Presidente del Consiglio nello Stato liberale: l'emersione del ruolo direttivo.

### 1.1. L'organizzazione del potere esecutivo agli albori dello Stato liberale.

Se ci si dovesse attenere esclusivamente al dato formale, uno studio che abbia ad oggetto la ricostruzione del ruolo e le attribuzioni del Presidente del Consiglio in Italia troverebbe grandi difficoltà a collocare l'inizio della trattazione con la "concessione" dello Statuto Albertino nel 1848. Difatti, attenendosi esclusivamente alla "lettera" dello Statuto, non si rinverrebbe mai il riconoscimento di tale figura, né, tantomeno, di un organo collegiale dell'esecutivo titolare di precisi poteri e attribuzioni costituzionali. Al contrario, nello Statuto "ottriato" da Carlo Alberto vi era l'esclusivo riconoscimento del Re come unico titolare del potere esecutivo (art. 5), il quale poteva nominare e revocare i "suoi" Ministri (art. 65)<sup>1</sup>. Tuttavia, si tratterebbe evidentemente di un eccesso di formalismo, poiché, come si vedrà, proprio con la concessione dello Statuto e con quella rapidissima trasformazione dello Stato liberale da "monarchia costituzionale" a "monarchia parlamentare", dovuta, in parte, all'affermarsi sul piano politico della figura di Cavour, incominciarono a delinarsi l'incarico di Presidente del Consiglio e il Consiglio dei ministri come organi di vertice del potere esecutivo. Pertanto, con la concessione stessa dello Statuto da parte del Re iniziò quel percorso di affrancamento dalla Corona comune anche alle altre esperienze parlamentari di metà Ottocento<sup>2</sup>. D'altra parte, si può dire che è proprio con l'emersione di una figura di spicco tra i ministri del Gabinetto del Re, che assume su di sé la responsabilità degli atti dell'esecutivo, che sono nate le moderne forme di governo parlamentare<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sulle caratteristiche della forma di governo delineata dallo Statuto, *ex plurimis*, E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, p. 16 ss.; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionali d'Italia 1848/1994*, Torino, 2002, p. 19 ss.

<sup>2</sup> Anche per i contemporanei fu chiaro che stava avvenendo un cambio di regime in senso monarchico-costituzionale. Tale considerazione appare confermata dal fatto che i ministri del Re immediatamente dopo la concessione dello Statuto si dimisero proprio a segnare il cambio di regime. Cfr., sul punto, C. GHISALBERTI, *op. loc. ult cit.*

<sup>3</sup> È noto che la prima figura di tal genere sia stata in Inghilterra quella di R. Walpole. Difatti, come vuole l'opinione più diffusa, da un lato il Re Giorgio I delegò a quest'ultimo le incombenze del governo non conoscendo la lingua inglese, dall'altro Walpole, sommava in sé il ruolo di "ministro favorito del re" con quello di leader della maggioranza della Camera dei Comuni; caratteristica che sarebbe stata per lungo tempo comune ai suoi successori e che sarà l'elemento essenziale per la nascita della forma di governo parlamentare. Cfr. A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Firenze, 1951, p. 2 ss.; F. CUOCOLO, voce *Consiglio dei ministri*, in *Enc. Dir.*, vol. IX, Milano, 1961, p. 238 ss.

Per quanto riguarda l'esperienza dello Stato sabaudo, l'emersione del Consiglio dei ministri e del Presidente di quest'ultimo, nel silenzio dello Statuto, fu dovuto ad una certa "spontaneità"<sup>4</sup>. Difatti, in modo spontaneo, senza nessuna disposizione che lo prevedesse, nessun precetto, ma senza che nemmeno vi fosse alcuna consuetudine in tal senso, Carlo Alberto nel pomeriggio del 5 marzo 1848, il giorno successivo alla concessione dello Statuto, a seguito delle dimissioni di tutti i Ministri, convocò Federico Sclopis, affidandogli l'incarico di formare il primo governo costituzionale. Com'è noto, tale incarico non ebbe successo, e il Re dovette quindi rivolgersi a Cesare Balbo<sup>5</sup>, che diede vita al primo governo costituzionale del Regno sabaudo. L'iniziativa di Carlo Alberto costituiva un'azione che andava ben oltre la lettera dello Statuto, che si limitava ad affermare all'art. 65 che "il Re nomina e revoca i suoi ministri"<sup>6</sup>. Tale avvenimento si pose in totale discontinuità con quella che era stata la prassi dell'ordinamento sabaudo "pre-costituzionale", che aveva conosciuto esclusivamente l'istituto del "Consiglio di Conferenza", in cui i Ministri del Re si riunivano "in conferenza" con il Sovrano, sotto la sua presidenza. Pertanto, in epoca pre-statutaria, non si può davvero parlare di un vero e proprio organo, ma soltanto di una "modalità" attraverso cui il monarca riuniva innanzi sé i "suoi" ministri. Totalmente nuovo risulta, pertanto, il Consiglio dei ministri, in quanto centro autonomo di iniziativa politica e amministrativa e organo distinto e autonomo dalla persona e dal ruolo del Monarca e dalla Corona<sup>7</sup>.

La lettera dello Statuto, pertanto, postulava formalmente una totale parità tra i Ministri, in quanto tutti promanavano dal Re e da esso ricevevano eguale legittimazione<sup>8</sup>. Il primo

---

<sup>4</sup> R. FERRARI ZUMBINI – G. STOLFI, *Il Consiglio dei ministri e il Presidente del Consiglio: due organi spontanei?*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, 2019, p. 31.

<sup>5</sup> Già la risoluzione del sovrano pubblicata nella gazzetta piemontese n. 66 del 16 marzo 1848 definiva il Conte Balbo, Presidente del Consiglio dei ministri, ammettendo così l'esistenza di entrambi gli organi. Cfr. E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri: Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, 1972, p. 29; A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, n.3, 2021, p. 25. che parla apertamente di atto integrativo del testo statutario contenente una conferma (la riunione collegiale dei ministri) e una rottura (la nomina di un Presidente del Consiglio) rispetto all'impianto statutario. Com'è noto l'esperienza governativa di Balbo durò assai poco, in questo il suo Gabinetto fu sfiduciato dalla Camera il 27 luglio dello stesso anno sul voto contrario all'emendamento governativo sulle modalità di annessione al Regno di Sardegna della Lombardia e delle quattro province venete liberate con la guerra d'indipendenza.

<sup>6</sup> Cfr. E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 22, il quale sottolinea che la norma riproduce esattamente l'art. 65 della Costituzione belga del 1831, che, insieme alla costituzione francese del 1830, costituisce uno dei modelli ispiratori. Cfr. F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, 1909, Torino, p. 280 s.

<sup>7</sup> E. ROTELLI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>8</sup> I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2016, p. 17. Tale evidenza viene confermata anche dal plurale utilizzato, che esclude il sistema del cancellierato alla tedesca, a cui all'unicità del capo dello stato corrisponde l'unicità del suo ministro. F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *op. cit.*, p. 282.

Gabinetto costituzionale di Balbo fu caratterizzato da diverse peculiarità, tra cui quella per cui al medesimo non fu affidato, almeno nella fase iniziale, nessun gabinetto ministeriale, cosa che rimarrà un *unicum* nelle successive esperienze di governo sino agli inizi del nuovo secolo e che risultava alquanto in contrasto con l'idea della pari ordinazione di tutti i membri del gabinetto<sup>9</sup>.

Già in questa fase si affermò una delle caratteristiche proprie della figura del Presidente del Consiglio, destinata a diventare una delle sue costanti, cioè che ad esso non fosse riconosciuto alcun apparato servente, che potesse coadiuvarlo in una, seppur minima, attività di raccordo e coordinamento con gli altri membri del Gabinetto<sup>10</sup>. D'altra parte, tale esiguità di mezzi era giustificata dal fatto che egli si trovasse a presiedere un organo, il Consiglio dei ministri, ancora caratterizzato da una particolare "mobilità"<sup>11</sup>, sia nelle modalità di riunioni che nella composizione, con una struttura ancora legata al vecchio "Consiglio di Conferenza", con la possibilità che esso potesse ancora essere presieduto dal Sovrano. Solo col passare dei decenni tale organo ricevette una stabilizzazione della sua composizione con l'esclusione della partecipazione "attiva" del sovrano, che incominciò a presiederlo soltanto nei momenti formali<sup>12</sup>.

In tale contesto, la laconicità delle disposizioni dello Statuto consentì, sin da subito, l'evoluzione del sistema istituzionale del Regno in un sistema parlamentare, in cui le istituzioni nate spontaneamente del Presidente del Consiglio e del Consiglio poterono evolvere e strutturarsi maggiormente, proprio in virtù del diretto rapporto di legittimazione che si andava in quegli anni istaurando con il Parlamento<sup>13</sup>. Tuttavia, nei primi anni di vigenza dello Statuto possono essere rintracciate delle costanti che non rendono ancora il Presidente del Consiglio il

---

<sup>9</sup> Cfr. R. FERRARI ZUMBINI – G. STOLFI, *op. cit.*, p. 38.

<sup>10</sup> Per E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 19 s., di "presidenza del consiglio" prima del passaggio da regno di Sardegna a regno d'Italia si può parlare esclusivamente in riferimento ad alcuni Stati preunitari. Ad esempio, nel regno delle due Sicilie sin dal 1822 era stata istituita la "real segreteria e Ministero di Stato della Presidenza del Consiglio dei ministri, Pertanto, si può immaginare che la scelta dei suoi successori di essere titolari anche di un gabinetto derivasse dalla necessità di poter appoggiarsi sull'apparato amministrativo di quest'ultimo.

<sup>11</sup> Ancora R. FERRARI ZUMBINI – G. STOLFI, *op. cit.*, p. 38. Parla in generale di "fluidità" dell'organo esecutivo I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 9.

<sup>12</sup> Cfr. E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 30.

<sup>13</sup> Cfr., sul punto, I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 14. Anche V. MICELI, *Carattere giuridico del governo costituzionale con speciale riguardo al diritto positivo italiano*, Perugia, 1894, p. 11, ritiene che sia proprio il legame istauratosi tra questi due organi che riuscì a emancipare il governo dalla sfera di influenza della corona. L'emersione del Presidente del Consiglio sarebbe pertanto funzionale all'emersione, anche simbolica, di un "corpo" che rappresenti le istituzioni e sostituisca il monarca, incarnando l'unità del gabinetto. Cfr., inoltre, F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *op. cit.*, p. 285, in cui si evidenzia la doppia "fedeltà" dei ministri al re e alle Camere, le quali hanno «infiniti modi per metterli in condizione da non poter più adempiere convenientemente i doveri del proprio ufficio». Sulla repentina trasformazione del regime statutario da costituzionale a parlamentare C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 38 ss.

centro del potere esecutivo: l'incaricato dal Re di formare il governo non coincideva necessariamente con colui che avrebbe poi presieduto il Consiglio dei Ministri (l'incarico veniva conferito anche a più di una persona); il Presidente del Consiglio non era sempre il più autorevole dei Ministri; dopo i primi gabinetti, come quello di Balbo, il Presidente era sempre titolare di uno specifico portafoglio ministeriale<sup>14</sup>; infine, il titolo di Presidente del Consiglio comportava l'effettivo diritto di presiedere tale organo solo in assenza del Re<sup>15</sup>.

Un ruolo senza dubbio centrale per l'emersione della figura del Presidente del Consiglio, ma anche per la stabilizzazione assai rapida delle caratteristiche della monarchia parlamentare, fu quello Cavour, divenuto Presidente del Consiglio nel 1852, e rimasto in tale ruolo sino al 1862, a cui egli fece acquistare «nuova dimensione e nuova fisionomia»<sup>16</sup>. Tuttavia, in questa fase, non si avvertì la necessità di ricondurre la figura del Presidente del Consiglio ad una disciplina positiva, fondandosi la primazia del ruolo svolto da Cavour principalmente sull'autorevolezza del medesimo e non sulle attribuzioni esercitate<sup>17</sup>. Soltanto successivamente alla scomparsa dello statista piemontese, incominciò a porsi il problema di “codificare” tale evoluzione, sia per dotare questa carica di poteri giuridicamente rilevanti ed effettivi, che andassero pertanto al di là di quelli derivanti dalla mera autorevolezza di chi li esercitasse, sia per evitare regressioni nel percorso di evoluzione verso una completa emancipazione dall'influenza regia del sistema parlamentare.

---

<sup>14</sup> F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *op. cit.*, 341, che ritengono che ciò avvenga poiché anche il Presidente del Consiglio è un Ministro del re come tutti gli altri e non un Gran cancelliere superiore a quest'ultimi, sottolineano anche come negli anni siano stati assai diversi i portafogli scelti dai presidenti del consiglio in carica, ma soprattutto esteri o interno.

<sup>15</sup> E. ROTELLI, *op. cit.*, p.30 s.; I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 20 s., sottolinea che i caratteri ancora assoluti della monarchia sabauda anche in vigenza dello Statuto determinarono un debole sviluppo della figura del Presidente del Consiglio, cioè dello sviluppo di quel “regime duale” che invece caratterizzava le altre esperienze costituzionali coeve. Difatti, in quella prima fase si può ritenere che ancora la prerogativa regia prevalessse sulle funzioni parlamentari (Cfr. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 15 ss.), mantenendo il re un rapporto di fiducia personale con i suoi ministri. Parla di ruolo di semplice presidente del collegio, rappresentante di questo nei confronti dei terzi, insomma un semplice “nuncius” dell'organo collegiale. Cfr. A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale*, cit., p. 36.

<sup>16</sup> E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 33; cfr., inoltre, A. PREDIERI, *op. ult. cit.*, p. 40 ss.; I. CIOLLI, *op. loc. ult. cit.*, che ritiene innegabile il suo contributo alla trasformazione del Presidente del Consiglio in senso anglosassone; G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, 1988, p. 8, che questa evoluzione fu resa possibile attraverso la creazione, con il connubio con Rattazzi, di una forza politica da cui il Presidente del Consiglio potesse ottenere una fonte di legittimazione e autorità politica tale per limitare le intromissioni della corona nella vita del gabinetto. Sul ruolo di Cavour per l'approdo al sistema parlamentare, cfr., infine, C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 67 ss., secondo cui egli poneva «nel parlamento il centro del sistema, rivendicandone il massimo potere e la piena indipendenza dalla monarchia stessa».

<sup>17</sup> C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 77, parla di «arbitro indiscusso della vita pubblica e l'attore principale della scena politica».

## 1.2. I plurimi ma incompleti tentativi di “razionalizzazione” normativa delle attribuzioni del Presidente del Consiglio e il loro poco seguito nella prassi.

Un primissimo ed embrionale tentativo di riconoscimento formale della figura di Presidente del Consiglio lo si deve al Regio Decreto 21 dicembre 1850 n. 1122<sup>18</sup>, adottato su proposta del Presidente del Consiglio Massimo d’Azeglio. Difatti, tale atto normativo per la prima volta ha riconosciuto il Consiglio dei ministri come organo del Governo, stabilendo, inoltre, le competenze dei diversi dicasteri e nominando per la prima volta il Presidente del Consiglio, con il contestuale riconoscimento di una serie di competenze prima non codificate<sup>19</sup>. Tuttavia, i tempi, come visto, non erano ancora maturi per una tale sistematizzazione delle funzioni di questi organi anche perché l’effettivo insieme di attribuzioni del Presidente ancora si appoggiava sull’*auctoritas* dei singoli, più che sulla legittimazione del ruolo da parte dell’ordinamento positivo. Tuttavia, il Decreto d’Azeglio può considerarsi un punto di partenza rilevante: da questo momento ebbe inizio quella tendenza a ricercare in ripetuti tentativi di normativizzazione il “posto” costituzionale di questi due organi, che scandì i momenti salienti dell’evoluzione del sistema istituzionale liberale<sup>20</sup>. Tale tendenza è stata riconosciuta come una caratteristica peculiare della storia costituzionale italiana<sup>21</sup>, giacché nelle altre esperienze costituzionali tali organi continueranno ad evolversi secondo l’evoluzione delle dinamiche parlamentari ed istituzionali<sup>22</sup>. Al contrario, nell’esperienza italiana ogni Presidente del Consiglio ha tentato di codificare (e ampliare) le proprie attribuzioni con un atto normativo,

---

<sup>18</sup> Pubblicato nella Gazzetta Piemontese, 26 dicembre 1850, n. 317.

<sup>19</sup> Giudica tale provvedimento positivamente, rispetto al resto della dottrina che l’ha poco considerato, I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 28 s. Cfr. G. DE CESARE, *Il Ministero Zanardelli-Giolitti e il nuovo ruolo della Presidenza del Consiglio*, in *Rass. parl.*, 1959, I, p. 174, in quale ritiene che in tale decreto «timidamente si delinei la figura del Presidente del Consiglio come esponente dell’indirizzo politico di governo e “defensor” dello stesso nei confronti della Corona, del Parlamento e del Paese». E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit., p. 22, ritiene che il governo d’Azeglio possa sancire il definitivo passaggio ai governi di natura parlamentare.

<sup>20</sup> Cfr. A. PREDIERI, *op. ult. cit.*, p. 29 s. secondo cui «le norme di diritto scritto che disciplinano le funzioni del Presidente del Consiglio intervengono nei punti chiave della storia costituzionale». Cfr. C. MORTATI, *L’ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, ristampa, 2000 (1931); p. 66, secondo cui «l’abbondante regolamentazione [...] in singolare contrasto con quanto è avvenuto altrove, soprattutto in Inghilterra, dove pure l’istituto è sorto, ma dove si è accuratamente evitato non solo la disciplina legislativa di esso, ma perfino il riconoscimento formale della sua esistenza».

<sup>21</sup> *Ibidem*. Il quale ritiene che nonostante la letteratura negativa che ne è stata data (Cfr. A. FERRACCIU, *La Presidenza del Consiglio dei ministri all’estero e in Italia*, in *Studi sassaresi*, Anno II, 1902, p. 82) la razionalizzazione tentata sia «rispondente alle esigenze e capacità della struttura italiana, e che in altri termini, l’evoluzione dell’istituto del Presidente del Consiglio [...] sia stata una delle caratteristiche della nostra storia costituzionale».

<sup>22</sup> Parla di rilevanza informale in Inghilterra I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 9. E. ROTELLI, *op. loc. ult. cit.*, afferma che i ripetuti sforzi per conferire al Presidente del Consiglio una posizione giuridica definita costituirono altrettanti tentativi per ottenere, attraverso la coercizione delle norme, quei risultati che il sistema politico italiano, data la sua configurazione, non era in grado di conseguire spontaneamente.

non trovando, tuttavia, spesso particolare favore per l'introduzione di un atto che sancisse apertamente la supremazia del Presidente rispetto agli altri componenti del gabinetto.

Dopo l'iniziale tentativo, ancora prematuro di D'Azeglio, il Decreto Ricasoli, n. 3629 del 1867 costituì il formale tentativo organico di riconoscimento normativo dei due organi. Difatti, oltre ai primi due articoli che definivano compiutamente le attribuzioni del Consiglio dei ministri, la vera novità era costituita, negli articoli successivi, dalle norme che definivano «con nettezza di contorni giuridici», la figura del Presidente del Consiglio<sup>23</sup>. In particolare, un ruolo considerevole venne rivestito dall'art. 5, in cui per la prima volta si riconobbe che, tra le altre cose, il Presidente del Consiglio «rappresenta il Gabinetto, mantiene la uniformità dell'indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri, e cura l'adempimento degli impegni presi dal Governo nelle manifestazioni fatte al Paese». Formula che sarà ripetuta in modo pressoché identico in tutti gli atti che hanno riguardato tale incarico fino all'età repubblicana.

Il punto centrale del decreto era costituito senza dubbio dalla previsione dell'attività in capo al Presidente del mantenimento dell'uniformità di indirizzo (termine che per la prima volta aveva un riconoscimento espresso in un testo normativo) politico e amministrativo<sup>24</sup>. Tuttavia, questo intervento normativo non riscontrò l'opinione positiva da parte dei commentatori. In particolare, la Sinistra espresse particolari timori sulla possibilità che con tale decreto si sarebbe accentrato nelle mani di una sola persona l'intero potere ministeriale, a scapito della collegialità del gabinetto e dell'autonomia dei singoli ministri, facendo divenire il Presidente del Consiglio una sorta di “ministro dei ministri”<sup>25</sup>. Tali critiche e perplessità, insieme alle critiche di chi parlò di una vera e propria incostituzionalità (*rectius*, illegittimità) del decreto in quanto contrastante con la lettera dello Statuto<sup>26</sup>, portarono alla sua immediata e repentina revoca ad appena un mese dalla sua emanazione, da parte di Rattazzi, che nel frattempo era subentrato a Ricasoli nella guida del governo, senza che esso fosse mai effettivamente entrato in vigore<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 38 ss. In particolare, la disciplina era prevista dagli artt. da 3 a 8. Al Presidente del Consiglio era riconosciuto il diritto di convocare il Consiglio dei ministri, dirigerne le discussioni e conservarne i verbali, ne decideva l'ordine del giorno (su proposta dei singoli ministri).

<sup>24</sup> E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit., p. 27 riporta le parole dello stesso Ricasoli secondo cui «importa stabilire le attribuzioni e la natura della Presidenza, nonché le attribuzioni del Consiglio dei ministri. La Presidenza deve essere l'espressione della solidarietà tra loro dei ministri e dell'unità del governo; deve valere a mantenere la prevalenza del consiglio e l'uguaglianza d'influenza dei singoli ministri». A MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, cit., p. 26 parla esplicitamente di “invenzione” dell'indirizzo politico ad opera del “decreto Ricasoli”.

<sup>25</sup> E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 57 ss.

<sup>26</sup> *Ibidem*, in cui si riporta l'opinione espressa da Carlo Cattaneo.

<sup>27</sup> Difatti, esso fu abrogato dal r.d. 28 aprile 1867 n. 3664. Cfr., sul punto, A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale*, cit., p. 46.

Di conseguenza, la questione del ruolo del Presidente del Consiglio rimase ancora irrisolta almeno fino al 1876, anno in cui, di nuovo, si tentò di dare una veste normativa a tale ruolo. Ciò avvenne attraverso il decreto n. 3289 promosso da Agostino Depretis<sup>28</sup>. In buona sostanza il decreto riprendeva le disposizioni del decreto Ricasoli, anche se differiva nell'intitolazione, poiché mentre il precedente riguardava formalmente le attribuzioni del Presidente del Consiglio, questo riguardava quelle del Consiglio dei ministri<sup>29</sup>, stemperando, almeno nel titolo, la finalità accentratrice di tale atto. In realtà, è opinione condivisa che l'intento del decreto fosse quello della stabilizzazione e rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio<sup>30</sup>. D'altra parte, come si è detto, il rafforzamento del vertice dell'esecutivo manifestava la crescente maturità del sistema parlamentare, che così poteva sottrarre campi di intervento alla Corona<sup>31</sup>. Pertanto, l'affermazione del sistema parlamentare comportava necessariamente un netto distacco dall'articolo 65 dello Statuto, con una conseguente diminuzione della sfera di influenza della Corona, una maggiore autonomia del Gabinetto e una conseguente minore difficoltà nel riconoscimento giuridico-costituzionale del Presidente del Consiglio<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> È da questo momento che E. GATTA, voce *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Nov.mo dig. it.*, XIII, Torino, 1966, p. 729, fa nascere l'inizio del c.d. "problema della presidenza". Cioè l'attribuzione di determinate competenze al Presidente del Consiglio con decreto Depretis fa sorgere la necessità di istituire un organismo amministrativo autonomo affinché il presidente potesse esplicare le sue nuove attribuzioni. Cfr., sul punto, C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 167 ss. che giustifica la *ratio* del decreto con la volontà «riaffermare l'autorità della presidenza del Consiglio dei ministri dando a essa una base giuridica che rendesse il suo titolare investito di un potere politicamente qualificante e superiore a quello degli altri colleghi di Gabinetto». Inoltre, l'a. riconosce che le intenzioni di Depretis erano da un lato quella di «trasformare la nuova amministrazione in un organico strumento di potere diretto da un leader che non voleva più essere considerato formalmente un *primus inter pares*» e dall'altro «accentuare l'autonomia del Governo nei confronti della Corona», che avrebbe dovuto riconoscere formalmente che i ministri «operanti unitariamente sotto la direzione del loro presidente e vincolati da una precisa responsabilità politica nei confronti del parlamento, esercitavano collegialmente il potere esecutivo e, pertanto, non potevano più essere considerati subalterni al sovrano».

<sup>29</sup> A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale*, cit., p. 46, riporta l'opinione di Porrini, per cui il nuovo decreto costituiva copia «né riveduta né corretta» del precedente.

<sup>30</sup> Sempre A. PREDIERI, *op. loc. ult. cit.*, ritiene che tale rafforzamento fosse la logica conseguenza della rivoluzione parlamentare che aveva portato la sinistra al potere, costituendo un mutamento del sistema politico, destinato ad avere ripercussioni costituzionali. Difatti, l'A. ritiene che tale decreto sia «la conseguenza logica di una più ampia applicazione dei principi del sistema parlamentare, e una vigorosa accentuazione delle tendenze alla concentrazione, o al monismo peculiare del sistema parlamentare vero e proprio». Rivoluzione parlamentare che indubbiamente aveva sancito la l'approdo definitivo al governo parlamentare. In generale sulle caratteristiche del governo "parlamentare" cfr. G. ARCOLEO, *Il gabinetto nel governo parlamentare*, Napoli, 1881. G. DE CESARE, *op. cit.*, p. 175, parla di un «deciso passo in avanti compiuto verso la trasformazione del "*primus inter pares*", quale era stato considerato fino a quel momento il Presidente del Consiglio, in "un indiscutibile superiore in gerarchia politica».

<sup>31</sup> A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale*, cit., p. 46 ss. Cfr. anche C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 168, per cui il decreto sancì anche la nascita di un governo parlamentare, al di fuori del dettato dello Statuto.

<sup>32</sup> E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 81.

Oltre alla volontà di affrancare l'esecutivo dalla Corona, l'idea di Depretis era indubbiamente anche quella di accrescere il potere del Presidente del Consiglio per poter arginare il crescente peso del Parlamento, ed evitare l'affermazione di un modello basato sul c.d. "governo d'assemblea"<sup>33</sup>. Insomma, il Presidente del Consiglio "forte" era indubbiamente funzionale al modello di governo depretisiano, basato sul trasformismo parlamentare, con una conseguente instabilità delle forze parlamentari, che pertanto, non potevano imporsi sull'organo esecutivo<sup>34</sup>. Insomma, la necessità manifestata in questo periodo di rafforzare i poteri del Presidente del Consiglio dev'essere letta in un'ottica "bifronte": da un lato, era funzionale all'emancipazione del gabinetto dall'influenza della Corona, che in questa fase storica andava sempre più a ricoprire funzioni più formali che sostanziali, e, dall'altra, era necessaria per evitare un eccessivo rafforzamento del Parlamento, che ancora non era in grado di esprimere maturi schieramenti politici, ma era connotato, anche in virtù del suffragio ancora ristretto, di una rappresentanza elitaria e "atomistica", nel senso della mancanza nella scena istituzionale di soggetti collettivi come i partiti politici.

Anche in quest'ottica si spiega la contrarietà della Camera alla proposta di legge di Depretis del 1887 di istituire un Ministero della Presidenza del Consiglio, che, evidentemente, avrebbe indebolito la preminenza del Parlamento<sup>35</sup>. Nella visione di Depretis, il riconoscimento di un apparato burocratico eguale a quello degli altri Ministeri alle dipendenze del Presidente del Consiglio costituiva l'unico modo per attuare concretamente l'attribuzione di competenze che erano state riconosciute per via normativa<sup>36</sup>. Anche per il fallimento di questo tentativo, le intenzioni perseguite dal decreto non diedero vita ad una vera svolta nel ruolo del Presidente del Consiglio, il cui ruolo rimase ancora dipendente dall'*auctoritas* personale di colui il quale rivestiva quella carica. Difatti, è opinione condivisa anche dalla scienza costituzionalistica del tempo che il decreto del '76 rimase privo di una effettiva applicazione nella prassi<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 13 parla di tentativo per arrestare le spinte assembleari presenti nella Camera dei deputati ed assicurare l'unità d'indirizzo governativo.

<sup>34</sup> A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale*, cit., p. 48.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> È il medesimo nella presentazione del disegno di legge sulla «determinazione dei ministeri ed istituzione del Consiglio del Tesoro» ad affermare il ministero della presidenza era necessario per mantenere tra i vari dicasteri «la maggior possibile uniformità di criteri nelle questioni politiche e istituzionali e nelle materia attinenti alle legislazioni e alle basi costitutive dell'amministrazione». Cfr. Relazione al disegno di legge n. 187, presentato dal Presidente del Consiglio Depretis in Atti parlamentari, Camera dei deputati, XV Legislatura del Regno D'Italia, come citato da R. PALENCA TABULAZZI, *Le trasformazioni dell'organizzazione del Governo dal periodo statutario all'esperienza repubblicana*, in *Historia et ius*, n. 4, 2014, p. 6.

<sup>37</sup> C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 169.

### 1.3. Lo scarno apparato burocratico della Presidenza: dal “Ministero della Presidenza” alla “Segreteria di Stato”.

La dottrina coeva colse l'importanza del decreto Depretis, riconoscendo con esso l'evidente passaggio del ruolo svolto dal Presidente del Consiglio, da “*primus inter pares*” a «superiore gerarchico dei ministri»<sup>38</sup> e la sua indiscutibile «superiorità in gerarchia politica»<sup>39</sup>. Affermato pertanto il ruolo di coordinamento e di direzione in campo al Presidente, si pose il problema di dotare il Presidente del Consiglio di un apparato amministrativo idoneo allo svolgimento delle funzioni attribuitegli formalmente dagli interventi normativi. Insomma, incominciò in questo periodo a porsi il c.d. “problema della Presidenza”. Difatti, sino a quel momento le attività derivanti dalla carica di Presidente venivano svolte dal personale amministrativo del ministero di cui era di volta in volta titolare il Presidente, anche perché l'iniziale ruolo di “*primus inter pares*” non giustificava l'attribuzione di un apparato amministrativo stabile all'organo; attribuzione osteggiata anche dagli altri ministri che temevano una lesione della propria sfera di autonomia<sup>40</sup>. Ma tale soluzione non risultò più percorribile quando, alla luce del decreto del 1876, incominciò timidamente a prendere piede l'ipotesi di un Presidente del Consiglio senza portafogli ministeriali e che quindi non potesse più contare per le sue funzioni sull'apparato ministeriale a cui era preposto.

Un primo tentativo per dotare la Presidenza di un organico stabile fu svolto, con la presentazione di un disegno di legge, dall'allora Presidente del Consiglio Cairoli nel 1878<sup>41</sup>. Tale proposta, oltre ad essere finalizzato a rafforzare (se non a creare) un apparato burocratico presso la Presidenza, con l'istituzione della “Presidenza senza portafogli”, serviva anche per ribadire, per via legislativa, il ruolo preminente del Presidente del Consiglio<sup>42</sup>. Com'è noto, tale tentativo non andò a buon fine, anche a seguito dell'immediata caduta del gabinetto guidato da Cairoli. In ogni caso, l'obiettivo di dotare la presidenza di un, seppur esiguo, apparato amministrativo fu raggiunta dal medesimo Cairoli con la richiesta nel 1881 di un “Archivista

---

<sup>38</sup> G. MOSCA, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, 1908, p. 85.

<sup>39</sup> G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Milano, 1913, p. 432.

<sup>40</sup> E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 89. Sul punto, cfr., inoltre, G. MELIS, *Per una storia istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, tomo secondo, Roma – Bari, 2022, p. 1036 s.

<sup>41</sup> Cfr. *Progetto di legge sul riordino dell'amministrazione centrale*, deliberato dal Consiglio dei ministri il 9 dicembre 1878. E. GATTA, *op. cit.*, p. 729, individua in tale disegno di legge il primo tentativo, ancorché indiretto, di riconoscere l'istituzione della Presidenza, stabilendo, fra l'altro, che la stessa potesse essere affidata alla supervisione di un “Ministro Segretario di Stato senza Portafoglio”.

<sup>42</sup> E. ROTELLI, *op. loc. ult cit.*

capo”, che divenne, nei fatti, il primo funzionario di ruolo del nuovo organo, non comandato dalle altre amministrazioni ministeriali<sup>43</sup>.

Un ulteriore tentativo di costituire un Ministero della Presidenza fu riproposto da Depretis nel 1884, al fine di «rendere più efficace l’azione del governo, più armonica quella dei vari dicasteri, più sicuri e più intimi i rapporti del potere esecutivo col parlamento, difesi gli interessi dell’erario e dei contribuenti con nuove e permanenti guarentigie»<sup>44</sup>. La proposta di un Ministero della Presidenza aggiungeva ancora qualcosa rispetto alla proposta precedente della Presidenza senza portafoglio di Cairoli: difatti, in questo caso al rafforzamento del Presidente si arrivava attraverso la creazione di un «ministero che era davvero tale e, al tempo stesso, era assolutamente diverso da tutti gli altri in quanto traeva la sua ragion d’essere proprio dal rapporto che riusciva a stabilire con essi»<sup>45</sup>. Le finalità erano, da un lato, quella politica dell’unità dell’azione governativa e dall’altro quella tecnica della necessità del coordinamento amministrativo. In ogni caso, la necessità di un Ministero della Presidenza corrispondeva alla volontà di riconoscere quella superiorità al Presidente del Consiglio che col decreto del 1876 non si era sufficientemente riusciti a fondare<sup>46</sup>.

Le critiche a tale proposta furono vaste e diffuse; in particolare, contrari si dichiararono Borghi e Spaventa, soprattutto per il timore che un Ministero non avrebbe garantito un’efficace funzione di coordinamento politico e amministrativo, ma avrebbe semplicemente fondato la supremazia politico-istituzionale del Presidente del Consiglio, senza alcun contributo materiale al miglioramento dell’attività del gabinetto<sup>47</sup>. Proprio da queste preoccupazioni nacque l’ipotesi alternativa di dotare la Presidenza di una “Segreteria”, prevalentemente funzionale all’attività del Presidente di soprintendere alle riunioni del Consiglio. Il tentativo di istituzione del Ministero della Presidenza fu ripetuto sempre da Depretis nel 1886, ma vide contrari altri esponenti politici, come Giolitti, timorosi di un eccessivo accentramento del potere nelle mani del Presidente del Consiglio.

---

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 98.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 104. V. CORSINI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1935, p. 27, ritiene che gli scopi per la strutturazione della Presidenza erano due: consolidare la funzione del Presidente del Consiglio, inserendo nell’ordinamento giuridico dell’ Stato una istituzione stabile che assicurasse, tra l’altro, una relativa continuità della funzione anche attraverso il succedersi dei Ministeri; e rendere praticamente possibile al Presidente del Consiglio di esplicitare le attribuzioni previste dai decreti che abbiamo ricordato, dandogli i mezzi indispensabili per tale esplicitazione.

<sup>47</sup> Ancora, E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 105 ss., in particolare sulle due tesi opposte p. 120.

La questione trovò una parziale risoluzione nel 1887 con l'avvento di Crispi, che accantonò definitivamente l'idea di costituire un Ministero della Presidenza e istituì la Segreteria della Presidenza del Consiglio<sup>48</sup>. Il decreto andava a definire compiutamente l'organico di supporto al Presidente del Consiglio<sup>49</sup>, anche se per molti in maniera non ancora sufficiente per garantire un'adeguata forma di coordinamento<sup>50</sup>, ma, cosa più importante, prevedeva l'adozione di un Regolamento della Presidenza. È proprio in quest'ultimo che avrebbero dovuto essere indicati gli aspetti più salienti dell'intervento normativo, fondando quei poteri di coordinamento politico e amministrativo che si erano andati a formare in capo al Presidente del Consiglio<sup>51</sup>. L'intento di Crispi fu confermato dalla presentazione alle Camere del disegno di legge sul riordino dell'amministrazione centrale dello Stato, funzionale, in primo luogo, alle esigenze della Presidenza del Consiglio e poi a quelle di tutti gli altri ministeri. Tuttavia, il testo di legge finale, modificato dopo un *iter* travagliato e contestato, prevedeva solamente la necessità di adottare un decreto reale per individuare le attribuzioni dei ministeri e l'istituzione dei Sottosegretari di Stato<sup>52</sup>.

#### 1.4. Il decreto Zanardelli e la successiva crisi dello Stato liberale.

L'evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio alla fine del XIX secolo poneva le basi per una critica serrata da parte della dottrina, la quale riteneva che, in particolare con l'avvento di Crispi, vi fosse stato un abnorme rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio a

---

<sup>48</sup> R.d. n. 4936 del 1887, che configura tale organo come organo di informazione, studio e di esecuzione per tutte le attribuzioni spettanti al Presidente del Consiglio. Cfr., sul punto, A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale*, cit., p. 54; G. DE CESARE, *op. cit.*, p. 189, che parla di un "montagna che partori il classico topolino", essendo state messe da parte con tale soluzione «la creazione di un organo idoneo ad attendere ad una più perfetta elaborazione tecnica delle leggi e al coordinamento unitario dell'azione amministrativa dei Ministeri».

<sup>49</sup> In particolare, un segretario capo, un segretario, un archivistica e uno scrivano. V. CORSINI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit. p. 29. Sulle vicissitudini del personale della Presidenza E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 245 ss.

<sup>50</sup> C. CORRADINI, *Attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Arch. Dir. Pubbl.*, 1902, p. 66 s., ritiene che il mezzo non sia sufficiente a raggiungere gli scopi previsti dal decreto, ritenendo che sarebbe stato utile creare un organo che curasse la formazione tecnica delle norme giuridiche.

<sup>51</sup> E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 140, che cita ad esempio il potere del controllo giuridico-formale su tutti gli atti firmati dal Re. V. CORSINI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit. p. 30, ritiene che sia proprio alla luce di tale regolamento che la Presidenza avrebbe dovuto divenire «organo di studio e di informazione del Presidente, di collegamento tra le varie amministrazioni dello Stato e di riferimento per le commissioni presiedute dal Presidente del Consiglio». Su cui anche E. GATTA, *op. cit.*, p. 730; C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 210 s.

<sup>52</sup> Cfr. V. CORSINI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit. p. 32 s. C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 209, parla di riconoscimento anche formale del primato dell'esecutivo sugli altri poteri dello stato e di possibilità per l'esecutivo di poter organizzare e controllare completamente l'amministrazione centrale dello stato per farne uno strumento efficiente del potere governativo.

discapito della collegialità del Gabinetto<sup>53</sup>. In particolare, la contestazione di tale ruolo fu portata avanti dalla medesima dottrina che nutriva forti dubbi sul rafforzamento del sistema parlamentare, in luogo della conservazione delle prerogative regie così come definite dallo Statuto. Pertanto, la contestazione al rafforzamento del Presidente del Consiglio si inseriva nella più ampia contestazione al regime parlamentare che trovò nella c.d. “crisi di fine secolo” la principale forma di manifestazione<sup>54</sup>. È stato notato che l’esaltazione oltre misura del ruolo e delle attribuzioni del Presidente del Consiglio, svolte da parte della dottrina coeva, fosse funzionale ad una serrata critica di tale supremazia<sup>55</sup>. Questa “strategia” ebbe il suo apice nel celebre saggio di Sonnino sul “Torniamo allo Statuto”<sup>56</sup>, che, esaltandone il potere e le attribuzioni, non del tutto corrispondenti all’effettiva realtà dei fatti, inferse alla figura del Presidente del Consiglio un «durissimo colpo»<sup>57</sup>. Pertanto, il secolo che aveva visto la affermazione dei parlamenti e del ruolo direttivo dell’esecutivo sempre più autonomo e indipendente dagli influssi regi si chiuse con l’ultimo tentativo di ricondurre l’ordinamento liberale sotto il rigido controllo della prerogativa regia, cercando di arginare quel trascinate ruolo che i parlamenti avranno sempre più nel secondo che si andava ad aprire.

Il nuovo secolo si aprì con la necessità di riaffermare i caratteri fondanti del sistema parlamentare dopo la “prima crisi” dello Stato liberale<sup>58</sup>. In questo contesto un ruolo centrale lo ebbe il c.d. “decreto Zanardelli” del 1901, che gettò le basi per l’assestamento della figura del Presidente del Consiglio per tutto il XX secolo. Il decreto n. 466 del 14 novembre 1901 (c.d. “decreto Zanardelli”, dal Presidente del Consiglio dell’epoca) sulle “attribuzioni del Consiglio

---

<sup>53</sup> Crispi fu accusato di voler rafforzare la propria autorità riportando in auge la prassi della concentrazione nelle mani del Presidente del Consiglio dei principali ministeri (esteri e interno), nonostante le accuse di incostituzionalità di tale prassi. Cfr. A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale*, cit., p. 52. Inoltre, V. CORSINI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit. p. 27, ritiene che la contrarietà al rafforzamento della presidenza derivasse anche dalla contrarietà del Parlamento all’attuazione di funzioni così vaste. In senso adesivo, E. GATTA, *op. cit.*, p. 729.

<sup>54</sup> Per C. MORTATI, *L’ordinamento del governo*, cit., p. 57, il mancato sviluppo della Presidenza del Consiglio è dovuto a due diverse tendenze: da un lato la dottrina del “Torniamo allo Statuto” e cioè dalla dottrina della difesa della prerogativa regia e dall’altro dal timore del cancellierato. Per questa ragione P.A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio dei ministri* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, XXXV, Milano, 1986, p. 136, ritiene la figura del Presidente del Consiglio «ambigua e contraddittoria perché o poteva essere travolta dalla crisi del regime parlamentare e dal ripristino dell’originaria formula organizzativa albertina, o poteva invece trovare una via di uscita, per così dire, in una prospettiva di cancellierato».

<sup>55</sup> Cfr., ad esempio, le critiche di Miceli riportate da A. PREDIERI, *op. ult. cit.*, p. 56 ss.

<sup>56</sup> Pubblicato il 1° gennaio 1897 sulla rivista *Nuova Antologia*, p. 9 ss.

<sup>57</sup> E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 190. In particolare, Sonnino legge come due tendenze legatissime l’usurpazione del potere esecutivo dalla Corona alle Camere, e l’affermazione del ruolo del Presidente del Consiglio che proprio attraverso lo strapotere assemblearistico era riuscito a distaccarsi dalla monarchia ed affievolire la prerogativa regia prevista dal testo statutario. Sonnino parla del Presidente del Consiglio come di potere nuovo e autonomo, «fuori dalla legge» che si alimenta di poteri e funzioni usurpate da altri organi costituzionali.

<sup>58</sup> C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 234 ss.

dei ministri”, pur con un titolo che nominava formalmente solo il Consiglio dei ministri, in realtà, così come era stato per il decreto Depretis, riguardava principalmente le attribuzioni del Presidente del Consiglio, cui dedicava nove dei suoi dodici articoli<sup>59</sup>. Pur non essendo estremamente innovativo, rispetto ai precedenti decreti Ricasoli e Depretis, tale decreto sembra rivestire una particolare importanza per aver «riaffermato la vigenza del sistema del gabinetto e della preminenza del Presidente del Consiglio, cose tutte che erano già nel decreto del 1876 [...] ma che erano state poste in discussione o addirittura negate e che bisognava per un’esigenza politica, non giuridica, riaffermare»<sup>60</sup>. Insomma, lo scopo del decreto Zanardelli fu quello di riaffermare la validità del regime parlamentare e dei suoi istituti (Presidente del Consiglio e gabinetto)<sup>61</sup>, dopo la contestazione di fine secolo e il rafforzamento delle prerogative rege dimostrato con i governi Di Rudini e Pelloux che si basavano interamente su un diretto appoggio da parte del Sovrano<sup>62</sup>.

Il quadro delineato dal decreto nei rapporti interni al Gabinetto non è univoco, ma esso è stato letto dalla dottrina in maniera assai diversa. Una tesi abbastanza diffusa vorrebbe che tale decreto abbia rafforzato in maniera determinante «il principio della collegialità del governo» a discapito del ruolo sovraordinato del Presidente del Consiglio<sup>63</sup>. Tuttavia, la tesi

---

<sup>59</sup> Sul contenuto si veda E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 198 ss.

<sup>60</sup> A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale*, cit., p. 61; C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, Roma, 1942, lo definisce «più organico, ma sostanzialmente eguale» a quello del 1876. Sul valore più politico che normativo del decreto I. TUCCI, *Aspetti storici della Presidenza del consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura del Governo. La Presidenza del consiglio*, Padova, 1979, p. 44.

<sup>61</sup> Cfr. G. DE CESARE, *op. cit.*, p. 177, secondo cui mira a costruire una nuova architettura istituzionale dei poteri di Governo, che valga meglio a realizzare la *reductio ad unum* delle varie manifestazioni della vita dello Stato, raccordandole, per tramite di un invisibile ma sussistente cordone ombelicale, al centro motore rappresentato dal Gabinetto. E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 204, dice che il più evidente effetto costituzionale del decreto fu quello di ridurre le prerogative della corona e affermare in maniera rigorosa i principi del sistema parlamentare. Cfr., anche, N. LUPO, *Il governo italiano*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2018, p. 920 ss., che ritiene che in questa fase si affermi in maniera definitiva l’autonomia dell’istituzione Governo dal Sovrano e il suo legame prevalente se non esclusivo con la maggioranza parlamentare; difatti gli Esecutivi provarono a fondarsi esclusivamente sulla legittimazione parlamentare, anche grazie all’intermediazione dei partiti politici, rappresentati in Parlamento dai neocostituiti gruppi parlamentari.

<sup>62</sup> Cfr. C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 253 ss., che riconduce alla politica accentratrice di Crispi la tendenza ad affermare l’autorità del Presidente del Consiglio attraverso la legittimazione diretta da parte del sovrano, per superare gli ostacoli derivanti da maggioranze parlamentari poco coese e sfilacciate. Tendenza che ebbe risvolti altamente destabilizzanti del sistema istituzionale con i due governi che succedettero a quello dello statista siciliano, con un approccio decisamente anti-assemblearistico. In particolare, la volontà di governo Pelloux di ripresentare innanzi al Parlamento quei molto discussi “provvedimenti politici”, già predisposti dal governo Di Rudini, diedero vita a quell’aspra stagione di contestazione parlamentare, in cui si ebbe la prima vera e propria forma di ostruzionismo parlamentare in epoca liberale. Tale clima di contestazione e il marcato carattere autoritario del governo in carica portarono ad una situazione di grande tensione politica e sociale che culminò con il regicidio di Umberto I, il 29 giugno del 1900.

<sup>63</sup> Questa lettura è di P.A. CAPOTOSTI, *op. loc. ult. cit.*

maggiormente condivisibile è che esso, pur privilegiando indubbiamente la gestione collegiale dell'indirizzo politico, attraverso una disciplina puntuale dei compiti e delle funzioni del Consiglio, non implicasse, come riconosciuto da certa dottrina, «l'indebolimento del Presidente del Consiglio, ma piuttosto il suo rafforzamento»<sup>64</sup>. In questo senso, il decreto avrebbe inaugurato una compresenza del principio di collegialità e di monocraticità che ha costituito, anche nelle fasi successive, una peculiare caratteristica del sistema istituzionale italiano<sup>65</sup>. Al contrario, il decreto sottraeva ai Ministeri alcuni poteri che essi potevano esercitare individualmente e li rimetteva all'organo collegiale cui partecipava in modo preminente il Presidente del Consiglio, determinando così una riduzione del campo di autonomia dei singoli Ministri<sup>66</sup>. Insomma, collegialità e monocraticità possono essere considerati principi organizzatori che si sono rafforzati contestualmente «in guisa da costituire due componenti inestricabili di uno stesso processo politico e costituzionale»<sup>67</sup>. È proprio questa caratteristica del Decreto Zanardelli a gettare le basi per la preminenza di Giolitti<sup>68</sup>, che nel corso di quella che è stata definita “età giolittiana” utilizzò l'appoggio parlamentare come strumento di accrescimento della propria legittimazione individuale come capo del governo<sup>69</sup>. Pertanto, l'età giolittiana, sulle basi del decreto Zanardelli, segnò il punto d'apice nello Stato liberale del ruolo

---

<sup>64</sup> E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 209, nota la tesi di V.E. Orlando secondo cui il decreto, specificando meglio le diverse funzioni del Presidente del Consiglio, ne avrebbe indubbiamente aumentato l'autorità.

<sup>65</sup> I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 35, parla di «una combinazione di poteri propri del Presidente del Consiglio con quelli spettanti al solo Consiglio dei ministri che si deve però comporre a sua volta anche con i poteri autonomi di cui dispongono i Ministri nella gestione dei propri dicasteri». E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 193, parla di progressivo rafforzamento della funzione di coordinamento del presidente. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo*, cit., p. 55 ss. in part 59, in cui parla di una netta affermazione del principio di collegialità sull'autonomia dei singoli ministri e sulla preminenza del Presidente del Consiglio. C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 276, secondo cui col decreto vi è stata la «riaffermazione del primato del Presidente del Consiglio sull'intero Gabinetto, della collegialità dell'azione governativa e del coordinamento tra le diverse sfere di competenza autonoma dei singoli ministri» attraverso cui si era riuscito a distaccare definitivamente da ogni possibile ingerenza dinastica l'organizzazione e il funzionamento dell'apparato statale e garantendo al governo quella centralità nella vita politica avallata dalla coeva prassi parlamentare.

<sup>66</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, *op. ult. cit.*, p. 15; G. DE CESARE, *op. cit.*, p. 176, per cui con tale decreto la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio si rafforza e si amplia, acquistando rilievo sempre più autonomo nell'ambito dell'organo collegiale che in lui si incentra e da lui trae impulso vitale in senso politico ed amministrativo. Il quale afferma anche che la ratio del decreto è proprio quella di impedire «esorbitanze dalla linea unitaria dell'indirizzo governativo che il Gabinetto si è impegnato ad attuare».

<sup>67</sup> G. PITRUZZELLA, *op. loc. ult. cit.*

<sup>68</sup> G. DE CESARE, *op. cit.*, p. 191, ne parla come di «magna charta del giolittismo». A. RAZZA, *Origini e sviluppo dei centri decisionali della presidenza del Consiglio dei ministri*, in L. TEDOLDI (a cura di), *op. cit.*, p. 350, afferma che il decreto è stato la base per «il progetto burocratico di governo di Giolitti che mirava a portare il governo saldamente al centro del potere legislativo, anche perché impiegato, sul versante amministrativo, in funzione di “mediatore dei conflitti della società civile”».

<sup>69</sup> C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 275, secondo cui la prerogativa regia di cui all'art 5 dello statuto ormai, come concepita dal sovrano, non sembrava più costituire un ostacolo alla condotta del Presidente del Consiglio tendente a fare del Parlamento la sua base di potere.

del Presidente del Consiglio e del governo sia rispetto alla Corona, da cui si era definitivamente affrancato, sia rispetto alle Camere<sup>70</sup>.

Tuttavia, l'ennesimo tentativo di normativizzazione si dovette scontrare con l'applicazione pratica: opinione diffusa è che esso non fu assecondato dalla prassi concreta dei Ministri<sup>71</sup>, in parte insofferenti al ruolo di coordinamento del Presidente del Consiglio<sup>72</sup>, ma anche perché l'apparato burocratico, ancora esiguo, della Presidenza non era in grado di svolgere adeguatamente la funzione di coordinamento nei confronti dell'amministrazione centrale dello Stato<sup>73</sup>.

Il quadro delineato dal Decreto Zanardelli, pur formalmente idoneo a disciplinare il ruolo del Presidente del Consiglio, non riuscì a determinare nella prassi un effettivo ruolo centrale di quest'ultimo, anche a seguito delle trasformazioni avvenute all'interno del regime parlamentare. Difatti, con il passare del tempo, l'estensione del suffragio universale e l'ingresso nel sistema politico dei partiti di massa concorsero ad accentuare il peso svolto dalle forze parlamentari a discapito del governo e del suo vertice<sup>74</sup>. Nel primo dopoguerra, pertanto, si assistette al passaggio del c.d. "governo di gabinetto" al "governo dei partiti"<sup>75</sup>, nel quale erano gli accordi tra i partiti a determinare e ad attuare il programma di governo e l'indirizzo politico, senza la possibilità per il Presidente del Consiglio di poter incidere, così come aveva fatto un tempo, in maniera determinante sull'organo parlamentare<sup>76</sup>. È in questa fase che si assistette a quella netta involuzione del ruolo del Presidente del Consiglio, non più capace di dominare i convulsi movimenti delle sempre più agitate forze politiche, che lo fecero regredire allo *status*

---

<sup>70</sup> Ivi p. 277, parla di «governi considerato non più come il comitato esecutivo delle assemblee elettive, secondo lo schema rivoluzionario, né come semplice strumento preposto all'esecuzione della legge votata dalle Camere, ma come il complesso organo incaricato della determinazione e della definizione dell'indirizzo politico generale e dell'attuazione della volontà dello Stato in ogni settore».

<sup>71</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, *op. ult. cit.*, p. 10, che parla del fenomeno del cd. "ministerialismo", come spinta di arginamento del potere del primo ministro sul piano dei rapporti endogovernativi.

<sup>72</sup> P.A. CAPOTOSTI, *op. cit.*, p. 136, che aderisce all'opinione di E. CHELI – V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *Istituzioni Governo*, Milano, 1977, p. 45, per cui in tale decreto «il ruolo autonomo del Presidente del Consiglio emerge con fatica».

<sup>73</sup> E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 251.

<sup>74</sup> G. PITRUZZELLA, *op. ult. cit.*, p. 20, il quale nota che mentre prima il rapporto era diretto e personale tra il Presidente del Consiglio e le più eminenti personalità dell'assemblea con cui trattare per la formazione del gabinetto, il proporzionale e l'affermazione di partiti "rigidi", comportò la necessità per il Presidente del Consiglio di mediare attraverso transizioni e compromessi tra le forze politiche per la creazione del governo. Anche C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 333 ss.

<sup>75</sup> Nota tesi di G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1, 1922, p. 187 ss.

<sup>76</sup> Non valeva più insomma quanto notato dal Times in quegli anni per cui in Italia «era il governo che faceva la camera, non la camera che produceva il governo», come citato da A. RAZZA, *Origini e sviluppo dei centri decisionali della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p.349.

di «*primus inter pares*»<sup>77</sup>. Proprio questa debolezza dei Presidenti del Consiglio, e nella loro costante necessità (nel primo dopoguerra) di ricercare complesse coalizioni a sostegno dei propri esecutivi fu una delle cause dell'avvento del regime fascista<sup>78</sup>. Difatti, il sistema costituzionale liberale non era riuscito a far fronte all'avvento delle masse sulla scena politica, ma si era rivelato inerme e impaurito di fronte alle nuove sfide poste dal suffragio universale e dai partiti politici strutturati<sup>79</sup>.

## **2. L'esperienza fascista: da Presidente del Consiglio a “Capo del Governo, Primo Ministro, Segretario di Stato”.**

### **2.1. La forma di governo del “capo del governo”.**

La crisi dello Stato liberale e l'avvento del Fascismo determinarono un radicale stravolgimento del ruolo e della struttura del governo, nel senso di un evidente rafforzamento dell'organo esecutivo e, in particolare, del suo vertice, il quale non venne più qualificato come semplice Presidente del Consiglio, ma venne inteso come un effettivo organo costituzionale autonomo, centro di imputazione unico dell'indirizzo politico statale. Anche per questa ragione, parte della dottrina ha ritenuto che non avesse senso affrontare la figura del capo del governo nello Stato fascista all'interno di una trattazione intorno alla figura del Presidente del Consiglio, in virtù del superamento della forma di governo parlamentare e l'approdo ad «una forma di governo e di stato, non soltanto diverse, ma addirittura antinomiche rispetto al vigente ordinamento

---

<sup>77</sup> G. AMBROSINI, *op. loc. ult. cit.*, secondo cui, in questo periodo, il compito del Presidente del Consiglio divenne quello di «conciliare ed armonizzare le tendenze dei vari gruppi, arrivare al loro accordo, preparando i termini della transizione su cui si baserà la maggioranza di coalizione». C. MORTATI, *L'ordinamento del governo*, cit., p. 59 s., ritiene che tale attività «diretta al coordinamento puramente estrinseco e formale delle mobili formazioni politiche parlamentari» un modo assai diverso di riconoscere la funzione di governo. F. ROSSI, *Il Presidente del Consiglio e la crisi dello Stato liberale (1919 – 1922)*, in L. TEDOLDI (a cura di), *op. cit.*, p. 93 ss. ritiene che per far fronte a questo mutato contesto politico i Presidenti del Consiglio incominciarono ad utilizzare come strumenti per controllare l'assemblea parlamentare i rimpasti di governo e lo scioglimento delle camere. Cioè, in controtendenza, si riappoggeranno alla prerogativa regia in senso antiparlamentarista.

<sup>78</sup> F. ROSSI, *op. loc. ult. cit.*, riconosce come spartiacque nel ruolo del Presidente del Consiglio nello stato liberale le elezioni del 1919. Cfr., G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 22, che nota come tra il 1919 e il 1922 vi siano stati cinque Gabinetti con Presidenti del Consiglio molto deboli che non furono in grado di arrestare la definitiva crisi del sistema parlamentare.

<sup>79</sup> Su questa fase cfr., *ex multis*, E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit., p. 32 ss., secondo cui «l'introduzione del sistema proporzionale non solo indebolì in modo significativo il presidente, rese sempre più difficile il raggiungimento di scelte politiche condivise all'interno del Consiglio dei ministri e favori [...] il “ministerialismo” o “feudalesimo ministeriale” a danno di un'efficacia dell'azione di governo. e tutto ciò, fra l'altro, favori anche l'avvento del fascismo».

repubblicano»<sup>80</sup>. Difatti, lo Stato fascista aveva al suo vertice un organo «assolutamente diverso dal Presidente del Consiglio di un sistema parlamentare, con la conseguenza che il confronto appare privo di plausibilità»<sup>81</sup>. Tuttavia, ai fini del presente lavoro si ritiene opportuno soffermare l'attenzione, seppur brevemente, su questa figura e sui relativi interventi normativi per due ordini di ragioni: da un lato, l'avvento del regime fascista, così come ormai generalmente riconosciuto<sup>82</sup>, non può essere considerato un innesto improvviso, ma una graduale evoluzione del precedente regime statutario<sup>83</sup>, di cui, almeno in una prima fase, esso mantenne quantomeno le forme; inoltre, perché senza un accenno a tali dinamiche sarebbe assai difficile comprendere gli sviluppi successivi, l'evoluzione della dottrina e i timori e le scelte che hanno caratterizzato il dibattito sul governo in Assemblea Costituente e negli anni successivi.

Com'è stato riconosciuto, pur nella pluralità di tendenze trasformatrici che hanno animato l'ordinamento costituzionale fascista, «lungo l'intero processo si nota perlomeno una costante: vale a dire il continuo incremento dei poteri giuridicamente attribuiti al Capo del Governo, che sempre più si vede conferite posizioni di netto predominio su tutti gli organi e gli enti di rilievo costituzionale»<sup>84</sup>.

Pertanto, caratteristica peculiare del regime fascista può essere considerata la preminenza del Capo del Governo, divenuto “primo ministro e segretario di Stato”, tale da trasformare l'organo esecutivo in un «organo a conduzione monocratica»<sup>85</sup> e il Capo del

---

<sup>80</sup> G. PITRUZZELLA, *op. ult. cit.*, p. 184. La transizione ad un nuovo assetto costituzionale è stato un tema assai battuto dalla dottrina coeva, cfr., sul punto, A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, cit., p. 29, che riprende l'opinione di uno dei massimi esponenti della dottrina di ispirazione fascista, A. ROCCO, *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato liberale allo Stato fascista*, in *La Voce*, Roma, 1927, p. 29, per cui: «lo Stato liberale, nell'ultima fase del suo disfaccimento, doveva assistere impotente alla fine di ogni libertà. Si poneva pertanto allo Stato il dilemma: o trasformarsi, o perire [...]. Lo Stato fascista ha operato questa trasformazione». Per una panoramica delle posizioni della dottrina coeva sul ruolo del Presidente del Consiglio si veda, di recente, C. TRIPODINA, *L'“Indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, p. 1 ss.

<sup>81</sup> G. PITRUZZELLA, *op. ult. cit.*, p. 24. Tale evidenza è sottolineata anche da C. MORTATI, *L'ordinamento del governo*, cit., p. 63 s. per cui la figura del Primo ministro risulta «sostanzialmente diversa da quella del presidente dell'antico Consiglio dei ministri». *Almplius*, C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, ristampa 1998 (1940).

<sup>82</sup> L. PALADIN, *Governo (voce)*, in *Enc. dir.* XIX, 1970, p. 887 ss., critica l'approccio “parentistico”, volto a chiudere l'esperienza fascista all'interno di due parentesi.

<sup>83</sup> *Ibidem*, in cui si parla di una «gradualità estrema con la quale il fascismo costruisce il proprio edificio giuridico». Riassume le diverse opinioni sul passaggio più o meno graduale dallo stato liberale al regime fascista I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 38 ss.

<sup>84</sup> L. PALADIN, *Fascismo (voce)*, in *Enc. dir.*, XXV, Milano, 1967, p. 892. Anche E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 312, ritiene che la costante dell'attività normativa nell'epoca fascista fosse «l'incremento dei poteri del Capo del Governo».

<sup>85</sup> S. MERLINI – G. TARLI BARBERI, *il governo parlamentare in Italia*, cit., p. 62.

governo in un vero e proprio organo costituzionale autonomo<sup>86</sup>, indipendente dagli altri organi dell'esecutivo, divenuti suoi sottoposti gerarchici.

Come si è detto, è difficilmente individuabile un momento di inizio del processo di accentramento del potere di governo in capo al Presidente del Consiglio. Le ricostruzioni ad opera della dottrina individuano senz'altro come l'inizio di una fase di mutamento del regime la marcia su Roma dell'ottobre del '22, anche se, a seguito delle dimissioni del Presidente del Consiglio Facta e con l'incarico a Mussolini, in un primo periodo le forme statutarie furono rispettate, nel senso del rispetto della legalità dei procedimenti di governo. Un'altra data di un certo centrale per definitiva trasformazione istituzionale del ruolo del Presidente del Consiglio fu quella dell'approvazione della c.d. "legge Rocco", sulle attribuzioni le prerogative del Capo del Governo, n. 2263, del 24 dicembre 1925 e il successivo intervento normativo del gennaio 1926 (l. n. 100 del 1926) sui poteri normativi del governo<sup>87</sup>. Anche se tale legge si può dire che in parte "ratificasse" quanto già avvenuto sul piano politico, soprattutto dopo il celebre discorso del 3 gennaio 1925, sull'assunzione di responsabilità politica da parte del Duce sul delitto Matteotti.

L'elaborazione di questi fondamentali atti normativi di ampliamento dei poteri del governo e del Presidente del Consiglio fu affidata alla commissione (c.d. "dei quindici"), nominata dal Presidente del Consiglio all'inizio del 1925, poi divenuta dei diciotto (o "dei soloni"), con il compito di studiare i problemi presenti «alla coscienza nazionale e attinenti ai rapporti fondamentali tra lo Stato e tutte le forze che esso doveva contenere»<sup>88</sup> e proporre al Re le opportune riforme costituzionali. Benché le conclusioni della commissione possano essere ritenute sicuramente moderate, in essa già si evidenziarono alcune caratteristiche delle future evoluzioni del regime fascista, come l'accentramento del potere esecutivo nel Capo «che abbia sugli altri una vera supremazia ed eserciti sui medesimi un potere di alta direzione, vigilanza e coordinamento»<sup>89</sup>. Il primo intervento normativo adottato a seguito della conclusione dei lavori

---

<sup>86</sup> I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 43.

<sup>87</sup> Cfr. C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 350 s. secondo cui se sul piano politico «sembra piuttosto evidente che il regime parlamentare [...] finisce con le dimissioni di Facta e con la formazione del Ministero Mussolini, dopo la marcia su Roma, su quello più dichiaratamente costituzionale il discorso diventa più sfumato, non essendovi la possibilità di determinare con eguale precisione il verificarsi di un fatto che abbia segnato il trapasso in un certo momento da quel regime alla dittatura autoritaria». Inoltre, individua elementi di rottura nel discorso del 3 gennaio 1925 e nelle leggi costituzionalmente rilevanti poste in essere nello stesso periodo. Cfr. anche L. PALADIN, *Governo*, cit., p. 889, secondo cui solo con la legge del 1925-26 «il regime fascista incomincia ad individuarsi sul terreno normativo».

<sup>88</sup> Cfr. E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 294 ss.

<sup>89</sup> Relazione finale della commissione, come citata da E. ROTELLI, *op. cit.*, p.298.

della Commissione fu la legge del 24 dicembre 1925 n. 2263 sulle «attribuzioni e prerogative del Capo del governo, Primo ministro, Segretario di stato». Già dal titolo si può cogliere la radicale evoluzione che tale intervento diede all'ordinamento costituzionale, superando l'impronta parlamentare verso cui si era evoluta la forma di governo nello Stato liberale. La legge fu presentata dalla propaganda del regime come un correttivo alle storture del sistema costituzionale determinatesi con l'introduzione del sistema parlamentare, che aveva comportato il venir meno della preminenza dell'organo costituzionale governo e l'unità e l'omogeneità della sua azione<sup>90</sup>. L'intervento normativo ridisegnava completamente i rapporti tra i membri del governo, facendo venir meno la collegialità nella determinazione dell'indirizzo politico e ridisegnando la struttura del governo in senso gerarchico. Pertanto, i Ministri erano «responsabili verso il re e verso il capo del governo di tutti gli atti e provvedimenti dei loro ministeri» (art. 2, c. 3) e il Primo Ministro era «responsabile verso il re dell'indirizzo generale politico del governo»<sup>91</sup> e titolare di un potere di direzione nei confronti dei ministri (artt. 2 e 4). Tali disposizioni contribuirono a svuotare sul piano formale i principi di collegialità e autonomia ministeriale su cui si era, in parte, basata l'organizzazione del governo nello Stato liberale, riducendo il Consiglio dei ministri a mero organo consultivo, e stabilendo la netta prevalenza gerarchia del capo del governo, anche formalmente, attraverso la triplice definizione di “primo ministro, capo del governo, segretario di stato”<sup>92</sup>. L'indubbia innovazione della legge dal punto di vista sostanziale è senz'altro l'attribuzione al capo del governo del potere di determinare autonomamente e personalmente l'indirizzo politico generale, attribuzione che, nella vigenza del precedente “decreto Zanardelli”, spettava all'organo collegiale<sup>93</sup>. Inoltre, il

---

<sup>90</sup> Cfr. la relazione di A. Rocco, come citata da S. MERLINI – G. TARLI BARBERI, *il governo parlamentare in Italia*, cit., p. 62.

<sup>91</sup> L'art. 2, comma 1, disponeva che «Il Capo del governo Primo ministro Segretario di Stato è nominato e revocato dal Re ed è responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del governo».

<sup>92</sup> Cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo*, cit., p. 99 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *op. cit.*, p. 137. Sul nuovo organo “capo del governo” si veda V. CORSINI, *Il capo del governo nello stato fascista*, Milano, p. 47 ss. secondo cui «il capo del governo, nell'ordinamento dello stato fascista, è [...] organo costituzionale autonomo, dotato di attribuzioni proprie che investono ogni campo di attività dello Stato, e nelle quali la sua determinazione è libera. Libera giuridicamente [...], libera di fatto, perché Egli non è più espressione di una maggioranza oppure di una coalizione di minoranze parlamentari, delle quali doveva seguire l'indirizzo e la volontà, ed alle quali era subordinato, perché arbitra della sua nomina e della sua deposizione».

<sup>93</sup> L. PALADIN, *Governo*, cit., p. 889, ritiene elemento centrale poiché rafforza in una triplice dimensione il potere dell'organo esecutivo «in quanto estromette implicitamente dal sistema la sanzione del voto di sfiducia per le responsabilità politiche del governo, tenendo ferma la sola potestà regia di revoca; in quanto altera i rapporti fra i ministri, creando la figura del “Capo del governo Primo ministro Segretario di Stato”, in luogo di quel *primus inter pares* che era il Presidente del Consiglio, ed abrogando o svuotando i principi di solidarietà e della collegialità ministeriale; e finalmente in quanto conferisce al Capo del governo determinanti potestà di direzione dell'attività delle camere, le quali cessano in particolare di disporre dell'“ordine del giorno”». C. MORTATI, *L'ordinamento del*

rapporto gerarchico tra il Primo Ministro e gli altri ministri venne maggiormente enfatizzato attraverso la previsione in capo al Presidente del Consiglio del potere di coordinamento e di direzione dell'attività di quest'ultimi, con l'attribuzione del potere di risolvere le divergenze che tra di essi potessero sorgere. In definitiva, si può ritenere che sia stata proprio l'attribuzione al capo del governo dell'esclusiva determinazione dell'indirizzo politico a fondarne l'autonoma legittimazione come organo individuale, in quanto autonomo centro di imputazione della politica generale dello Stato<sup>94</sup>. Tali modifiche risultano essere così stravolgenti dell'assetto ordinamentale precedente che la dottrina coeva non ha esitato a rimarcarne il carattere «assolutamente nuov[o] e generale»<sup>95</sup> del nuovo ordinamento costituzionale, provando a definirlo diversamente secondo le categorie dommatiche del tempo. A tal proposito si parlò di «Regime del capo del governo»<sup>96</sup> o «governo presidenziale monarchico»<sup>97</sup>, con un'evidente ed ovvia enfaticizzazione del ruolo ricoperto dal vertice del potere esecutivo nelle dinamiche di governo.

La legge del 1925 intervenne, più in generale, anche a modificare radicalmente l'assetto delle attribuzioni prefigurato dallo Statuto, rafforzando il potere esecutivo e subordinando nettamente il potere completamente alla volontà dell'Esecutivo. Difatti, da un lato, escludeva qualsiasi forma di relazione fiduciaria tra Governo e Parlamento, e dall'altro lato, affidava al Capo del Governo penetranti poteri di condizionamento dell'attività legislativa. Ne possono essere considerati esempio l'attribuzione al Primo Ministro della facoltà di fissare l'ordine del giorno delle Camere (art. 6, comma 1), o il potere governativo di richiedere – entro tre mesi – il riesame da parte dell'Assemblea delle proposte respinte da uno dei rami del Parlamento.

La preminenza dell'organo esecutivo sul Parlamento fu confermata e rafforzata dalla legge sui poteri normativi del governo, la l. n. 100 del 1926. L'esigenza alla base di tale intervento normativo poggiava sulla necessità di un accentramento dell'attività normativa in capo ad un unico organo, che potesse contrastare la parcellizzazione ministeriale dell'attività

---

governo, cit., p. 115, ritiene che «la funzione di governo, secondo il vigente ordinamento, ha il suo centro, veramente attivo e operante in modo autonomo, nel Primo Ministro».

<sup>94</sup> Cfr. C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, cit., p. 27.

<sup>95</sup> S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, 1939, p. 135.

<sup>96</sup> C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*, e S. PANUNZIO, *op. cit.*, 142 che parla più precisamente di regime fascista del Capo del governo.

<sup>97</sup> D. DONATI, *Il Governo del Re nella classificazione delle forme di governo*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1, XXV, 1933, p. 515 ss. che parla di «forma di governo nuova, che non ha termini di riferimento negli altri ordinamenti costituzionali». In generale sulla forma di governo fascista L. PALADIN, *Governo*, cit., p. 892 ss.

normativa, dovuta all'abuso della decretazione d'urgenza da parte dei ministeri e ad apparati burocratici ministeriali ancora non del tutto inglobati nella politica ideologia del regime<sup>98</sup>. Tuttavia, quest'ultima si può leggere anche come tentativo di normalizzazione delle prassi che si erano affermate già in epoca liberale. Difatti, deve essere fatta risalire sin all'epoca liberale l'attività, in aperta deroga alle disposizioni dello Statuto, di emanare decreti-legge, decreti legislativi e regolamentari di organizzazione senza particolari cautele<sup>99</sup>. Tuttavia, è innegabile che essa finiva per codificare formalmente l'attribuzione di vastissime facoltà legislative in capo al governo, sancendo la definitiva preminenza dell'esecutivo sul Parlamento, «destinata a caratterizzare anche formalmente il nuovo regime»<sup>100</sup> e andando a «smantellare [...] la fondamentale garanzia della divisione dei poteri»<sup>101</sup>.

L'ultimo passaggio formale che segnò in maniera definitiva il passaggio dal precedente regime parlamentare statutario al regime fascista fu la costituzionalizzazione del Gran consiglio del Fascismo, avvenuta con la legge n. 2693 del 1928, che, in un certo senso, ratificò formalmente l'incremento e il prestigio dell'autorità del governo, espressione del partito unico, aumentando così la «“personalità costituzionale” del Capo del governo». Con tale legge il massimo organo del PNF diveniva organo dello Stato, alle dirette dipendenze del capo del governo, e doveva essere obbligatoriamente sentito su ogni “questione avente carattere costituzionale”. Con questo passaggio formale si compì quella sovrapposizione tra Stato e partito unico, o meglio, il partito divenne uno strumento dello Stato, in un'ottica di emarginazione della Corona e assestamento maggiormente monista della forma istituzionale del regime, senz'altro una delle caratteristiche peculiari del regime fascista<sup>102</sup>. Difatti, al di là

---

<sup>98</sup> Sul punto, cfr. G. MELIS, *La macchina imperfetta, immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, 2018, p. 8 ss.

<sup>99</sup> L. PALADIN, *Governo*, cit., p. 890 che riporta il tentativo del promotore della legge Rocco di presentare la legge come fonte di maggiori garanzie delle funzioni parlamenti. Sul contenuto della legge cfr. S. MERLINI – G. TARLI BARBERI, *il governo parlamentare in Italia*, cit., p. 63 ss.

<sup>100</sup> C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 359, che ritiene che «appariva chiara l'avvenuta usurpazione della funzione legislativa da parte di un esecutivo che poteva emanare norme giuridiche senza il consenso del parlamento, mentre questo non aveva neanche la facoltà di determinare il proprio ordine del giorno senza l'autorizzazione di quello».

<sup>101</sup> P. CALAMANDREI, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, ora in *scritti e discorsi*, 1966, p. 349.

<sup>102</sup> C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 362, anche con la legge 2099 del 1929, ancora maggiore identificazione tra stato e partito, con il capo del governo che diventa “Duce del fascismo”, che così incarnava nella persona di Mussolini il riconoscimento formale dell'avvenuto inserimento del Partito nello Stato. S. MERLINI – G. TARLI BARBERI, *il governo parlamentare in Italia*, cit., p. 67 s., ritiene che tale legge servì anche a superare la contraddizione tra le aspirazioni totalitarie del fascismo e la presenza della Corona. Pertanto, la legge si proponeva di creare un'ovidente intersecazione tra Partito, Stato e governo riducendo così i poteri della corona, spostando da quest'ultima al Gran consiglio la prerogativa regia di arbitro e giudice degli atti e delle iniziative degli altri organi costituzionali. Inoltre, così veniva definitivamente meno la possibilità per la corona di esercitare poteri politici e azionare responsabilità politiche, che invece divenivano prerogative del Gran consiglio, divenuto, in quest'ottica, “capo dello Stato collegiale”.

delle formali attribuzioni delle leggi “fascistissime” e al superamento degli schemi procedurali dello stato liberale è proprio l’eliminazione del sistema dei partiti e della abolizione, dapprima *de facto* e poi anche formalmente con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni (l. n. 129 del 1939), delle aule parlamentari e di sedi del confronto del pluralismo politico e sociale, che si può scorgere la più importante caratteristica del nuovo regime, in cui il rafforzamento dell’esecutivo costituirebbe una sua logica e inevitabile conseguenza<sup>103</sup>. Tuttavia, è opportuno ricordare che la centralità e la primazia del Capo del governo nell’ordinamento fascista non si basò mai fino in fondo su una vera e propria legittimazione costituzionale del tutto autonoma e assoluta; difatti, essa risultò sempre ostacolata, fino alla fine, dalla presenza della Corona, da un lato, e dai poteri - per lungo tempo almeno formalmente - attribuiti dal Gran Consiglio. Questa carenza si manifestò in maniera evidente con i fatti del 25 luglio 1943 e la conseguente caduta del regime fascista<sup>104</sup>.

## **2.2. L’organizzazione della Presidenza del Consiglio nel corso del regime fascista.**

Alla centralità nell’ordinamento fascista del Capo del Governo corrispose inevitabilmente un accrescimento del ruolo svolto dall’apparato burocratico di supporto a quest’ultimo. Già nelle sue conclusioni, la citata “Commissione dei 18”, riprendendo la proposta di età liberale mai realizzatasi, aveva proposto l’istituzione del “Ministero della Presidenza del Consiglio”, proposta che fu approvata dal Gran Consiglio del Fascismo nella riunione del 6 ottobre 1925 al fine di «rafforzare l’azione del Presidente, dandogli modo di ridurre ad unità organica la sua azione direttiva e di coordinamento a mezzo della costituzione di un apposito dicastero della Presidenza». Nonostante tale proposta non sia mai stata attuata fino in fondo, la legge del ’25 ha indubbiamente segnato il punto di inizio di un processo di dilatazione e di «elefantiasi» della Presidenza, «perché forn[i] la giustificazione formale della progressiva, alluvionale attribuzione di nuovi organismi e di nuove funzioni alla presidenza»<sup>105</sup>. L’aumento delle attribuzioni di tipo

---

<sup>103</sup> Cfr., sul punto, I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 42 ss.; S. MERLINI – G. TARLI BARBERI, *il governo parlamentare in Italia*, cit., p. 66. Lo stesso A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale*, cit., p. 76 s., che ritiene che il sistema di governo trovi il suo fulcro non nella legge del 1925 «ma in modificazioni della struttura statale ben più profonde: e soprattutto nell’istaurazione del regime del partito unico». Anche E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 311 ritiene che tale legge non rappresenti fedelmente l’effettiva immagine del Capo del Governo in epoca fascista per due ragioni: da un lato i poteri effettivamente esercitati dal duce non si possono ricondurre esclusivamente a quelli elencati in tale legge, ma esse sono molti di più e poi perché il rafforzamento del ruolo non si esaurì certamente con tale legge, ma si inserì in un processo assai più lungo e complesso.

<sup>104</sup> Così A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, cit., p. 30, Sulla legittimità della decisione adottata nottetempo del Gran Consiglio, si veda, per tutti, C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 380 s.

<sup>105</sup> I. TUCCI, *Aspetti storici della Presidenza del consiglio*, cit., p. 46.

amministrativo della Presidenza nel periodo fascista può, pertanto, ricondursi, da un lato, certamente alla centralità del capo del governo nell'ordinamento<sup>106</sup>, ma anche all'applicazione di un principio generale (alquanto disfunzionale nei fatti) per cui alla Presidenza avrebbero dovuto essere attribuiti tutti gli affari che non si riferissero alla competenza specifica di alcun Ministero. Si trattava dell'applicazione di una sorta di criterio residuale per cui tutte le materie che non fossero di specifica competenza di un Ministero, ma di carattere generale, nel senso o di materie trasversali a tutti i Ministeri o che necessitassero di un'azione di coordinamento e di integrazione, potessero ricevere efficace direzione esclusivamente dal Capo del Governo, il quale aveva tutti i necessari elementi per contemperare le esigenze delle varie amministrazioni negli affari di carattere generale e per coordinare ed integrare l'azione di tutti gli organi dello Stato<sup>107</sup>.

L'applicazione di tale principio ordinatorio determinò l'attribuzione di competenze non solo di coordinamento e di promozione dell'attività dei ministri, ma di amministrazione attiva, attraverso l'istituzione di una pleora di enti e amministrazioni assai varia, sottoposta alla direzione del vertice amministrativo del governo<sup>108</sup>. Di conseguenza, il "problema della Presidenza" in epoca fascista si pose conseguenzialmente all'evoluzione della posizione costituzionale del Capo del Governo, come problema dell'individuazione del «mezzo per il miglior conseguimento delle finalità che con la creazione del Capo del Governo si sono volute conseguire»<sup>109</sup>. Pertanto, è proprio il superamento del mero ruolo di coordinamento del Capo del governo e l'attribuzione di funzioni innumerevoli di amministrazione attiva a giustificare, dato lo sviluppo burocratico irreversibile dell'organo, la necessità di un'organizzazione di tipo ministeriale della Presidenza<sup>110</sup>. In conclusione, si può sottolineare che la tendenza che si è poi confermata in tutti gli anni del Fascismo è stata quella di rendere la Presidenza del Consiglio il vero fulcro dell'amministrazione dello Stato, non solo centro di determinazione dell'indirizzo politico e di coordinamento amministrativo, ma anche organo preposto all'attuazione

---

<sup>106</sup> Per un'elencazione delle sue competenze V. CORSINI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 42 ss.

<sup>107</sup> Cfr., sul punto, E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 334.

<sup>108</sup> V. CORSINI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 35, secondo cui inoltre la legge del 25 conferì al Capo del governo attribuzioni in ogni campo di attività dello Stato, e quindi «nella sfera di competenza di ciascuno e di tutti i ministeri», e demandò al Capo del governo stesso la diretta esplicazione di ogni attività di ordine generale, sia di quelle che interessavano contemporaneamente l'attività di vari Ministeri, sia quelle che, per natura non rientravano nella specifica competenza di alcun ministero.

<sup>109</sup> V. CORSINI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 47.

<sup>110</sup> E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 328, il quale riporta la tendenza dei primi anni successivi all'avvento del fascismo di attribuzioni di competenze alla Presidenza ogni qual volta l'attribuzione ad una specifica amministrazione sia dubbio o problematico, ne furono un esempio gli enti assistenziali ai caduti e agli invalidi di guerra.

dell'indirizzo politico attraverso il “mastodontico” apparato burocratico, aggregatosi intorno all'organo amministrativo di vertice. Ciò ha portato l'aggregazione ipertrofica di enti ed uffici alla Presidenza, che, anche se giustificata dalla dottrina coeva come necessaria in ragione del ruolo di assoluta centralità del capo del governo<sup>111</sup>, non trovava, nemmeno all'epoca, una vera legittimazione plausibile, e dev'essere giustificata (o, forse, dispensata dall'essere giustificata) come diretta conseguenza del ruolo politico svolto dal Duce nel regime fascista e il suo ruolo effettivo nella scena politica nazionale<sup>112</sup>.

Quanto ad una disciplina normativa sulla Presidenza, pur se i lavori preparatori per l'adozione del decreto riguardante il riordino del Ministero della Presidenza portarono alla presentazione di una bozza definitiva, essa non fu mai adottata. Di conseguenza, nonostante il passaggio di regime da quello parlamentare a quello fascista, si può dire che l'organizzazione amministrativa della Presidenza, sia per quanto riguarda i servizi che il personale, sia rimasta la medesima di quella di epoca statutaria<sup>113</sup>. È interessante notare come all'interno della proposta di costituzione del “Ministero della Presidenza” fu prevista contestualmente la costituzione (mai portata a termine) di un ufficio legislativo della Presidenza, la cui istituzione veniva giustificata con la necessità di superare «le manchevolezze nella redazione tecnica e formale dei testi delle leggi e la necessità di un migliore coordinamento delle nuove leggi con la legislazione vigente e in elaborazione», anche a seguito delle grandi facoltà di produzione normativa attribuite all'esecutivo dalla legge n. 100 del 1926<sup>114</sup>.

In conclusione, si può ritenere che, nonostante la mancanza di un riconoscimento formale del ruolo di coordinamento e di amministrazione attiva della Presidenza, in questo periodo il rafforzamento degli apparati, nei quali inevitabilmente transitavano tutti i più importanti flussi di informazione, normativi, e amministrativi del regime fascista in un rapporto di direzione e coordinamento nettamente più rilevante che in epoca liberale, ha garantito al Capo del governo il pieno controllo di tutta l'attività politico-amministrativa dell'Esecutivo e, in generale, dell'amministrazione statale centrale<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> V. CORSINI, *Il capo del Governo*, cit., p. 246 ss.

<sup>112</sup> Così E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 343.

<sup>113</sup> *Ivi*, p. 382 ss.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

<sup>115</sup> Cfr. R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismo*, in *Amministrazioni in cammino*, 6 maggio 2014, p. 10.

## CAPITOLO II

### **L'evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio dall'Assemblea costituente ai giorni nostri**

**SOMMARIO:**1. **Il Presidente del Consiglio in età repubblicana: dal dibattito in Assemblea costituente al ruolo del governo al tempo della “centralità del Parlamento”.** – 1.1. Il dibattito sul vertice del governo alla Costituente. – 1.2. Una “clausola aperta”: le interpretazioni della dottrina (*cenni*). – 1.3. De Gasperi e il “premierato *ante litteram*” nella prima legislatura repubblicana. – 1.4. Il Presidente del Consiglio al tempo della “centralità del Parlamento”. – **2. Verso la “presidenzializzazione”: gli anni '80 e la legge n. 400/88.** – **3. Dalla “stagione del maggioritario” alle attuali tendenze alla “verticalizzazione” della forma di governo parlamentare.** – 3.1. Tendenze attuali riguardo alla figura del Presidente del Consiglio. – 3.2. Le diverse proposte di riforma costituzionale riguardanti il ruolo del Presidente del Consiglio. – 3.3. Recenti dinamiche evolutive dell’ordinamento della Presidenza del Consiglio (*cenni*).

## **1. Il Presidente del Consiglio in età repubblicana: dal dibattito in Assemblea costituente al ruolo del governo al tempo della centralità del Parlamento.**

### **1.1. Il dibattito sul vertice del governo alla Costituente.**

Se le parti riguardanti i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e la tutela dei diritti fondamentali possono essere considerate, per l'epoca, un avanzatissimo prodotto di una equilibrata ed efficace sintesi dei valori marxisti, cattolici e liberali operata dalle forze politiche presenti in Assemblea costituente, la parte riguardante l'organizzazione dei poteri (ed in particolare del governo) della Costituzione repubblicana risulta assai sacrificata e poco efficace<sup>116</sup>. Pertanto, alla luce delle aperte divisioni da parte delle diverse componenti politiche rappresentate alla Costituente, tradottesi nel testo costituzionale in formulazioni assai "oscuri" ed "incerte", appare palese l'impossibilità di trarre una chiara definizione del ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio<sup>117</sup>.

In via preliminare, è necessario evidenziare che il dibattito sul Presidente del Consiglio in Assemblea costituente vada, per forza di cose, letto alla luce dell'esperienza fascista, che determinò una diffusa diffidenza da parte della maggioranza dei costituenti nell'accentramento nelle mani del vertice dell'esecutivo, quantomeno in modo espresso, di poteri eccessivamente definiti e rilevanti rispetto al resto della compagine governativa<sup>118</sup>.

In primo luogo, va notato che il dibattito sul vertice dell'esecutivo fu, in un certo senso, assorbito da quello, ritenuto più rilevante, dell'organizzazione del governo, soprattutto nella sua dimensione relazionale con gli altri organi costituzionali ed in particolare con il Parlamento<sup>119</sup>. Inoltre, il retaggio dell'esperienza fascista non fu l'unico elemento ad influenzare tale dibattito, ma esso fu portato alla luce da altri due elementi di contesto, non meno rilevanti: da un lato, il velo d'ignoranza sul futuro assetto delle forze politiche dopo le future elezioni, che avrebbe avuto rilevanti conseguenze non soltanto sull'assetto istituzionale

---

<sup>116</sup> Cfr. A. BARBERA, *La costituzione della repubblica italiana*, Giuffrè, 2016, p. 87.

<sup>117</sup> Cfr. L. PALADIN, *Governo*, cit. p. 676, secondo cui in questo campo sia mancata una razionalizzazione completa e che tale parte del testo costituzionale sia stata redatta «in maniera sommaria ed aperta a divergenti applicazioni».

<sup>118</sup> Si tratta di quello che è stato definito "complesso del tiranno", su cui, *ex multis*, G. AMATO, *Una repubblica da riformare*, Bologna, 1980, p. 37 (a cui se ne deve la paternità); G. PASQUINO, *Cittadini senza scettro: Le riforme sbagliate*, Milano 2015, p. 23, I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 55, parla espressamente di «rifiuto del decisionismo».

<sup>119</sup> Si pensi ad esempio alla minuziosa disciplina dell'attività normativa del Governo e al ruolo che, in questa, hanno le Camere. Cfr. I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 58.

interno, ma anche sulla collocazione dell'Italia nel quadro internazionale, che rapidamente si andava separando in due blocchi contrapposti; e, dall'altro, una diffusa convinzione nella cultura politica del tempo che i partiti di massa, e la loro azione politica, fossero il principale perno intorno al quale determinare il baricentro dell'organizzazione costituzionale<sup>120</sup>. Difatti, non è da dimenticare il ruolo fondamentale svolto dai partiti nel processo istituzionale che ha portato alla nascita della Repubblica: con l'esperienza del C.L.N., assunsero, in concreto, la guida del Paese e ottennero una rilevante importanza in quanto indiscussi attori istituzionali. Invero, proprio in questo periodo di ripresa del pluralismo partitico, si manifestarono una serie di modalità e prassi istituzionali che si sarebbero consolidate nell'esperienza repubblicana, portando i partiti a ricoprire un ruolo centrale e indefettibile nelle dinamiche istituzionali, a tutto discapito del ruolo decisivo e di indirizzo politico del governo<sup>121</sup>.

Venendo ad una sintetica ricostruzione di lavori che hanno portato alla definitiva stesura del testo dell'articolo 95 Cost., è necessario partire dalla "Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (c.d. Commissione Forti), istituita il 21 novembre 1945 in seno al Ministero per la Costituente dal Governo Parri, e in particolare dalla seconda Sottocommissione dedicata ai "problemi costituzionali". Ben prima dell'inizio dei lavori della Costituente, già in questa sede il dibattito si concentrò sull'opportunità di riconoscere o meno la preminenza del Presidente del Consiglio attraverso una espressa disposizione costituzionale. I lavori della Commissione lasciarono aperta la questione, ma nella relazione finale si espresse una certa propensione per il riconoscimento di un ruolo rinforzato del Presidente del Consiglio, ritenendo che «in tutti gli Stati a forma parlamentare [...] il Capo del Governo è qualcosa di più di un *primus inter pares*»<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> In questo senso, N. LUPO, *Il governo italiano*, cit., p. 298 s., secondo cui i partiti di massa si fidarono molto più della propria forza politica, grandemente dimostrata nel corso della guerra di liberazione nazionale appena conclusasi, rispetto ai meccanismi istituzionali dello stato liberale che ne avevano contribuito alla crisi. Sulla rilevanza del periodo transitorio per comprendere il dibattito sul vertice del governo in Assemblea costituente, cfr. I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 50 ss., che nota come il decreto luogotenenziale n. 136 del 16 maggio 1946 abbia abrogato la legge n. 2263 del 1925 nella parte in cui prevedeva il «primo ministro, capo del governo», per tornare alla più cauta, ma comunque innovativa formula, di «primo ministro, Presidente del Consiglio», aprendo così la strada al dibattito su questi due termini che sarà al centro dei lavori della Costituente.

<sup>121</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 114 e ss., per il quale «il peculiare assetto dell'ordinamento provvisorio instauratosi dopo la caduta del fascismo costituì invece la matrice più diretta del riconoscimento del pluralismo partitico come fattore determinante del processo di decisione politica».

<sup>122</sup> Ministero per la Costituente – Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'assemblea costituente*, Vol. I, Roma, 1946, p. 233, *amplius* R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 1 s. Cfr., inoltre, G. MELIS, *Per una storia istituzionale della presidenza*, cit., p. 1038 s., il quale osserva che la parte centrale della relazione fosse incentrata sulle modalità di elezione del Primo Ministro e che proprio su tale aspetto la Commissione si divise e non arrivò ad una decisione condivisa; P. POMBENI, *L'imprinting costituente: continuità e svolta*, in S. CASSESE, A. MELLONI E A. PAJNO (a cura di), *I*

Com'è noto, il successivo dibattito in Assemblea costituente si svolse nella Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (o dei settantacinque). Fu proprio in tale sede che, dopo le relazioni svolte dagli on. Mortati e Conti, che si interrogarono sulla migliore e più idonea forma di governo, escluse le opzioni per la forma di governo presidenziale proposte da Lussu e Calamandrei, venne approvato il 5 settembre 1946 l'ordine del giorno proposto da Perassi, sull'adozione della forma di governo parlamentare, con la previsione di «dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo». L'appena citato ordine del giorno Perassi può essere considerato il punto di partenza dal quale prese le mosse il dibattito sul Presidente del Consiglio. Quanto al ruolo di quest'ultimo all'interno dell'organizzazione governativa il dibattito fu portato avanti da esponenti di primo piano della Costituente ed eminenti giuristi che propesero per ricostruzioni opposte. Particolarmente articolata fu la linea adottata dallo stesso Perassi (a cui si deve la formulazione definitiva dell'articolo 95 Cost.), il quale, se da un lato riteneva necessario fornire al Presidente del Consiglio una preminenza rispetto agli altri ministri, dall'altro riteneva, per operare un opportuno bilanciamento, che la sua funzione di coordinamento e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico si dovesse esplicare all'interno del Consiglio dei Ministri, escludendo la possibilità per il Presidente di imporre una propria politica personale<sup>123</sup>. Sempre a Perassi si deve la proposta di sostituire l'iniziale formulazione dell'art. 20 del progetto di Costituzione<sup>124</sup>, che prevedeva che il Presidente del Consiglio fosse solo “responsabile” della politica generale del governo a quella definitiva per cui egli la “dirige”<sup>125</sup>. In questo senso la proposta di Perassi, che poi fu quasi interamente recepita nella

---

*presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, tomo secondo, Roma – Bari, 2022, p. 1086 s.

<sup>123</sup> Ripercorre la posizione di Perassi, D. BUTTURINI, *Brevi note sulla posizione del Presidente del Consiglio dei ministri alla luce del dibattito costituente*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 3 ss. Sul punto, cfr., inoltre, E. CATELANI, *Art. 95*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 1839 e s.

<sup>124</sup> Essa prevedeva che «Il primo ministro è responsabile della politica generale del governo. Mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo di tutti i ministeri, coordina individualmente e in Consiglio dei ministri le attività dei Ministri presiede il Consiglio dei ministri». P.A. CAPOTOSTI, *op. cit.*, p. 138, ritiene che tale formulazione fosse dominata da una impostazione nettamente monocratica, poi destinata a stemperarsi nel corso dei lavori preparatori, in quanto attribuiva direttamente al primo ministro la responsabilità esclusiva della politica generale del governo.

<sup>125</sup> Pertanto, l'articolo 20 fu così riformulato «Il primo ministro e i Ministri sono collegialmente responsabili della politica generale del governo e ciascuno di essi degli atti di sua competenza. Il primo ministro assicura l'attuazione della politica generale del Governo. Il primo Ministro mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri e, a questo scopo, ha la facoltà di promuovere l'attività dei Ministri coordinandola individualmente e nel Consiglio dei ministri, risolvendo i conflitti di competenza che sorgono tra essi». Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *op. cit.*, p. 138.

formulazione dell'art. 20 del progetto di Costituzione presentata all'Assemblea, si poneva a metà strada tra due visioni diametralmente opposte presenti nella Sottocommissione. Da un lato, vi erano quelle di Tosato, Lussu e Mortati, i quali sottolineavano la necessità di riconoscere al Presidente del Consiglio un rilievo costituzionale autonomo e preminente rispetto agli altri Ministri<sup>126</sup>. Dall'altro, vi erano gli esponenti comunisti Terracini e La Rocca, favorevoli ad una soluzione di tipo nettamente collegiale<sup>127</sup>. Il dibattito si protrasse nei primi giorni del gennaio 1947 e vide uno scontro tra queste due concezioni. In particolare, un acceso dibattito riguardò l'azione di coordinamento dell'attività dei Ministri in capo al Presidente del Consiglio. Secondo Mortati e Tosato solo attraverso la piena attribuzione della responsabilità politica in capo al Presidente, con la conseguente possibilità di determinazione della politica generale del governo, si sarebbero evitate le storture che avevano caratterizzato il sistema liberale<sup>128</sup>. L'esponente comunista La Rocca si scagliò contro tale impostazione, ritenendo che, in questo modo, sarebbe stato «pressoché inutile il Consiglio dei ministri» e che il Presidente del Consiglio, sarebbe diventato «qualcosa di assorbente, al quale nulla potrà sfuggire»<sup>129</sup>.

Il dibattito non fu acceso solamente in riferimento alle attribuzioni del Presidente del Consiglio, ma ebbe anche ad oggetto la denominazione stessa di tale organo. Inizialmente, sin dai lavori della Seconda Commissione per la predisposizione dell'art. 20 (divenuto poi 89 e, infine, l'attuale articolo 95 Cost.) del progetto di Costituzione, la formula utilizzata era quella "Primo ministro", e le varie formulazioni dell'articolo non cambiarono questa terminologia, se

---

<sup>126</sup> Cfr. Commissione per la Costituzione (seconda sottocommissione – I sez.), sed. Pom. Sabato 4 gennaio 1947. Secondo S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*, *Quad. cost.*, 1982, p. 19 ss., la differente posizione delle sinistre rispetto alla democrazia cristiana sull'organizzazione del governo in senso collegiale è da ricercare nelle elezioni del 2 giugno 1947 e nella svolta del gennaio 1947.

<sup>127</sup> Secondo l'on. La Rocca, intervenuto nel corso dei lavori della seconda sottocommissione, data la natura di governi di coalizione il compito del Presidente del Consiglio avrebbe dovuto essere quello di coordinare l'attività dei Ministri per mantenere l'unità di indirizzo politico, ma non potrà essere quello di dirigere da solo la politica generale del Governo. Cfr. E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 426.

<sup>128</sup> Cfr. seduta del 7 gennaio 1947, in cui accanto agli interventi in tal senso di Mortati e Tosato, vi fu quello nettamente contrario dell'on. La Rocca, secondo cui sarebbe stato impossibile adottare in Italia un modello "all'inglese", con la preminenza del primo ministro, perché si sarebbe rischiato di far sorgere irreparabili dissidi e contrasti nella compagine del governo. D. NOVARESE, *"Per dare unità e stabilità al governo"*. *Dal primo ministro al Presidente del Consiglio, il dibattito in Costituente*, in L. TEDOLDI (a cura di), *op. cit.*, p. 184; E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 425 ss.

<sup>129</sup> Cfr. seduta 10 gennaio 1947. Ripercorre i lavori della seduta E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 428, riportando le osservazioni del presidente Terracini secondo cui, riepilogando le varie posizioni «quella dell'onorevole Perassi "dice che il Primo Ministro e i Ministri sono collegialmente responsabili della politica generale del Governo e ciascuno di essi degli atti di sua competenza; quella dell'onorevole Tosato dice che il Primo Ministro ha la responsabilità dell'attuazione della politica generale del governo; quella infine dell'onorevole Mortati dice che il Primo Ministro ha la direzione della politica generale del Governo e ne assume la responsabilità"».

non in una fase molto avanzata dei lavori dell'Assemblea<sup>130</sup>. Nella relazione che accompagnava il progetto di Costituzione per la presentazione all'Assemblea, il Presidente della Commissione per la Costituzione sottolineava che «per dare unità e stabilità al governo il progetto fa del Presidente del Consiglio dei ministri non più un *primus inter pares*, ma un *capo* per dirigere e coordinare l'attività di tutti i Ministri»; affermazione che, seppur in modo ambiguo, sembrava sottolineare una certa preminenza del Presidente rispetto all'esecutivo<sup>131</sup>. La questione fu definitivamente affrontata (e ribaltata) nel corso della discussione in Assemblea. L'articolo 86 (divenuto nel testo finale l'art. 92) del progetto prevedeva che «il governo della Repubblica è composto dal primo ministro, Presidente del Consiglio, e dai ministri [...]». Pertanto, a seguito dell'approvazione dell'emendamento proposto da Perassi<sup>132</sup>, vi era l'accostamento delle due qualifiche, la prima ripresa dall'esperienza anglosassone e la seconda più cara alla tradizione dello Stato liberale; inoltre, non vi era nessun riconoscimento espresso dell'organo collegiale “Consiglio dei ministri”, in totale continuità con l'esperienza statutaria.

La proposta di espressa previsione dell'organo collegiale fu promossa, tra gli altri, dall'on. La Rocca, il quale, come si è visto, era favorevole ad una organizzazione nettamente collegiale dell'esecutivo, che avrebbe dovuto agire sempre in maniera unitaria e, pertanto, propose un emendamento che contemplava esclusivamente l'organo collegiale<sup>133</sup>. Nonostante il rigetto della proposta del deputato comunista, il dibattito innescato portò, da un lato, all'aggiunta nella formulazione dell'articolo anche del Consiglio dei ministri<sup>134</sup>, e, dall'altro,

---

<sup>130</sup> La questione fu affrontata sempre nella seduta del 10 gennaio 1947, a seguito di un intervento di Luigi Einaudi volto a richiamare l'attenzione sulla denominazione adottata nel corso della discussione. Nel dibattito intervennero Mortati e Tosati che rimasero la necessità di definire il capo dell'esecutivo primo ministro, denominazione che assorbiva quella di Presidente del Consiglio. La questione fu messa ai voti dal Presidente Terracini e la denominazione di primo ministro fu mantenuta. Tuttavia, l'on. Perassi, favorevole alla denominazione di “Presidente del Consiglio”, ottenne che all'art. 19 del progetto di costituzione (poi divenuto 86 e infine 92) che si aggiungesse al termine Primo Ministro quello di Presidente del Consiglio. Cfr. sul punto D. NOVARESE, *op. cit.*, p. 187. In generale, sul dibattito in Assemblea costituente D. BUTTURINI, *Brevi note sulla posizione del Presidente del Consiglio dei ministri alla luce del dibattito costituente*, cit., p. 5 ss.; E. CATELANI, *Art. 95*, cit. p. 1839 s.; P. POMBENI, *L'imprinting costituente*, cit., p. 1087 ss.

<sup>131</sup> D. NOVARESE, *op. cit.*, p. 187. Sintetizza efficacemente E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 432, ripercorrendo le varie fasi di discussione, che il principio del “*primus inter pares*” «affermato dalla “Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato”, contestato e capovolto dal comitato speciale della Seconda Sottocommissione, riaffermato dalle votazioni della prima sezione di questa, nuovamente negato dall'opera del comitato di redazione e, quindi, dal progetto di Costituzione e dalla Relazione che lo accompagna [...] si presenta all'Assemblea Costituente in seduta plenaria sotto il segno dell'ambiguità». Sulla relazione del Presidente della Commissione dei settantacinque, M. Ruini, all'Assemblea, si veda P. POMBENI, *L'imprinting costituente*, cit., p. 1097 ss.

<sup>132</sup> V. nota n. 125.

<sup>133</sup> Cfr. seduta dell'Assemblea costituente del 23 ottobre 1947.

<sup>134</sup> A tale scopo, fu approvato, nella seduta del 23 ottobre 1947, l'emendamento presentato dall'on. Colitto. Pertanto, alla fine il primo comma dell'articolo 86 risultava così formulato: «*il Governo della Repubblica è*

alla soppressione, su proposta di Ruini, della formula “Primo ministro”, frutto in parte anche dell’ambiguità e della facilità con cui le due qualifiche venivano utilizzate in maniera equivalente nel corso della discussione in Assemblea. Pertanto, si ritenne di sopprimere la formula più sconosciuta alla vita istituzionale nazionale ritenendola un sinonimo e una ripetizione di quella senz’altro più nota di Presidente del Consiglio<sup>135</sup>. Il dibattito colpisce per il fatto che la contrapposizione rimase per lo più sulla formulazione stilistica, senza andare oltre alla concreta definizione del ruolo del Presidente del Consiglio, lasciato, per il resto, alle laconiche formule del testo costituzionale, che altro non faceva che ripetere grossomodo i testi normativi di epoca liberale. In definitiva, si può dire che si trattò di un «compromesso risultante da un dibattito contraddittorio ed incerto e caratterizzato dalla sostanziale ambivalenza della formulazione usata, la quale, oltretutto, contiene ripetizioni tratte di disposizioni appartenenti a testi legislativi di epoche precedenti»<sup>136</sup>. Pertanto, il dibattito costituente, definendo l’attuale articolo 95 della Costituzione, non portò alla definitiva prevalenza né del principio monocratico né di quello collegiale, nell’organizzazione e nell’attività di governo, e al contrario, determinò «una situazione di incertezza», per la permanenza, nel testo costituzionale, di «principi difficilmente conciliabili tra loro»<sup>137</sup>.

## 1.2. “Una clausola aperta”: le interpretazioni della dottrina (*cenni*).

Come si è visto, il dibattito costituente non portò ad una chiara definizione della figura del Presidente del Consiglio nel quadro costituzionale, restando «generica» e «ambivalente»<sup>138</sup>, in virtù di disposizioni «sommare e oscure»<sup>139</sup>. L’ambivalenza delle norme sul governo e in

---

*composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Consiglio dei Ministri e dai Ministri*», testo che si sarebbe trasformato, a seguito del coordinamento finale, nell’attuale formulazione dell’articolo 92 Cost.

<sup>135</sup> Tale fu l’oggetto dell’emendamento proposto dall’on. Costa. Sul dibattito in assemblea, si veda D. NOVARESE, *op. cit.*, p. 179 ss. Tuttavia, E. CATELANI, *Art. 95*, cit. p. 1839, nota n. 10, ritiene che l’approvazione dell’emendamento avesse un esclusivo valore stilistico, mentre non si voleva intervenire sulle scelte di merito già effettuate in precedenza.

<sup>136</sup> P.A. CAPOTOSTI, *op. ult. cit.*, p. 138; A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, *Quad. cost.*, n. 1, 2011, p. 28, ritiene che «la crisi politica del maggio 1947, conseguente alla rottura dell’unità antifascista e alla estromissione dei socialcomunisti dal Governo, bloccò il lavoro su questi temi» determinando le laconiche formule definitive; tale risultato dipese anche da fatto che «ciascuno dei due schieramenti temerà il “18 aprile dell’altro”, il riemergere dell’“ombra del tiranno”».

<sup>137</sup> R. PALENCA TABULAZZI, *op. loc. ult. cit.*, A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, cit., p. 31, nota una certa continuità tra il testo del decreto Zanardelli e la figura del Presidente del Consiglio nel testo costituzionale, «con un salto all’indietro di 47 anni», «come se la storia non avesse insegnato niente».

<sup>138</sup> P.A. CAPOTOSTI, *op. ult. cit.*, p. 137.

<sup>139</sup> L. PALADIN, *Governo*, cit. p. 691. Tuttavia, è innegabile che da un confronto diretto fra il nuovo testo costituzionale e quello statutario sia possibile cogliere alcune modifiche: il riconoscimento espresso del Presidente del Consiglio come organo individuale, che insieme agli altri organi individuali, i singoli ministri, forma un altro

particolare sul Presidente del Consiglio è testimoniata anche dalla diversità di interpretazioni che la corposa dottrina ha dato al ruolo del vertice dell'esecutivo. Nell'impossibilità di ripercorrere la corposa dottrina sull'argomento e rinviando ad altra parte del lavoro un puntuale esame del dato testuale, è opportuno, in questa sede, richiamare alcune categorizzazioni scientifiche che hanno interpretato, in diverso modo, il ruolo del Presidente del Consiglio nella forma di governo parlamentare prescritta dal testo costituzionale. In linea di massima, si può dire che tre sono stati i filoni interpretativi delle lacunose disposizioni costituzionali, tutti, in astratto, compatibili con il dettato costituzionale. In primo luogo, secondo alcuni la formulazione dell'articolo 95 Cost. sancirebbe una primazia del Presidente del Consiglio, che si giustificerebbe alla luce del ruolo di direzione della politica generale del governo e di promozione e coordinamento dell'attività dei ministri<sup>140</sup>. In tal senso, accogliendo il modello anglosassone e distaccandosi dall'esperienza statutaria, la Carta costituzionale avrebbe reso il Presidente del Consiglio il vero interprete dell'indirizzo governativo, in quanto responsabile della politica generale del Governo e in grado di essere l'interprete autentico dell'indirizzo governativa attraverso direttive politiche con cui coordinare e promuovere l'attività dei vari ministeri, che sarebbero, in questa accezione, vincolanti per i titolari di quest'ultimi. Difatti, tale attribuzione di responsabilità non avrebbe senso se allo stesso non fossero attribuiti anche i poteri idonei a determinarla; tale preminenza sarebbe confermata anche dal fatto che il Presidente venga nominato dal Presidente della Repubblica precedentemente rispetto ai Ministri, determinando, in un certo qual modo, già in quel momento una predeterminazione delle linee generali dell'indirizzo politico e amministrativo dell'esecutivo rispetto alla nomina compagine governativa<sup>141</sup>.

---

organo, per la prima volta anch'esso espressamente previsto, il Consiglio dei ministri; Cfr. E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 440. Cfr., inoltre, E. CATELANI, *Art. 95*, cit., p. 1842, la quale ritiene che la genericità e l'ambiguità dell'articolo 95 Cost. abbiano costituito un punto di forza (per la capacità di adattamento del testo costituzionale all'evoluzione storica e alle esigenze contingenti) e il limite di tale norma (per l'impossibilità di garantire un'uniforme gestione della politica generale del Governo); R. MILAZZO, *Articolo 95*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna, 2018, p. 219 ss., che parla di esito "ambiguo" del lavoro svolto in Assemblea costituente finalizzato alla riproposizione della dicotomia tra potere collegiale e potere monocratico sperimentata in età liberale.

<sup>140</sup> In questo senso, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1976, p. 553; G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, 1970, E. SPAGNA MUSSO, *Costituzione e struttura del Governo. Il problema della presidenza del Consiglio*, Padova, 1979, p. 474, G. CUOMO, *Unità e omogeneità del governo parlamentare*, Napoli, 1957, A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale*, cit., p. 78 ss. Secondo tali ricostruzioni, ritiene L. PALADIN, *Governo, cit.*, p. 692, che l'ordinamento positivo avrebbe soppresso unicamente il nome ma non la sostanza dell'ufficio di "Primo ministro".

<sup>141</sup> In questo senso, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 523.

Una seconda ricostruzione, invece, con una lettura più classica e in continuità con l'esperienza statutaria, ha prediletto la preminenza del carattere collegiale dell'organo esecutivo a discapito di qualsivoglia attribuzione di un potere sovraordinato al Presidente del Consiglio, che vada oltre la mera attività di coordinamento dell'attività dei Ministri e di presidenza del Consiglio dei ministri. Secondo questa interpretazione, riaffiorerebbe nel quadro costituzionale la figura del Presidente del Consiglio come *primus inter pares*. Pertanto, sarebbe l'organo collegiale «la sede naturale di elaborazione e di svolgimento della politica generale del governo»<sup>142</sup>.

In realtà, nonostante ci sia chi, più di recente, continui, non senza valide argomentazioni, ad affermare una certa preminenza del Presidente del Consiglio, in base alla considerazione della totale novità, tra le attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio rispetto a quelle dello Stato liberale, dell'attività di “promozione”<sup>143</sup>, bisogna convenire sul fatto che nessuna di queste due ricostruzioni coglie pienamente nel segno. Pertanto, si può ritenere che la disposizione costituzionale si sia limitata, senza optare esclusivamente per uno in particolare, a mettere in linea uno accanto all'altro tre principi organizzatori: quello collegiale, quello monocratico e quello della competenza ministeriale<sup>144</sup>. La componente collegiale e quella monocratica non esprimerebbero termini contraddittori e inconciliabili, ma funzioni che si sommano e si saldano in fasi diverse del processo di formazione della volontà governativa. Pertanto, devono essere accolte quelle ricostruzioni che privilegiano una terza via, o mediana, rispetto a quelle due fino ad ora enunciate<sup>145</sup>. Difatti, nell'articolo 95 Cost. si ritroverebbe, da un lato, l'attribuzione della direzione e del coordinamento unitario dell'indirizzo politico al Presidente del Consiglio e dall'altro la determinazione dell'indirizzo stesso in capo all'organo collegiale<sup>146</sup>. L'equilibrio tra queste componenti, pertanto, sarebbe da ricercare, più che nel dato testuale, nella prassi applicativa che ha contraddistinto l'attività degli esecutivi in età

---

<sup>142</sup> A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella costituzione italiana*, Milano, 1981, p. 25 ss.; Secondo E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit., p. 84 s., questa interpretazione derivava anche dalla necessità, in mancanza dell'attuazione del terzo comma dell'articolo 95 Cost., di «dover applicare, per il funzionamento del Consiglio dei ministri, il vecchio decreto Zanardelli che affermava il principio della collegialità governativa, limitando la possibilità del Presidente di assumere una posizione differenziata rispetto agli altri ministri.

<sup>143</sup> A MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, cit., p. 31, che parla di “premier velato”, per intendere come nel testo costituzionale ci sia, seppur visibile solo in “controluce”, una affermazione del ruolo sovraordinato del Presidente del Consiglio, inteso come “Presidente del Consiglio”, che fonda le sue basi proprio sull'attribuzione di “promozione” dell'attività dei ministri.

<sup>144</sup> Cfr. S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*, cit., p. 17.

<sup>145</sup> Parla espressamente di “terza via” E. CHELI – V. SPAZIANTE, *op. cit.*, p. 44 s., nella quale «la centralità del momento collegiale non risultasse compromessa dal riconoscimento pieno [...] dei poteri d'indirizzo presidenziali».

<sup>146</sup> E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, p. 149.

repubblicana. Di conseguenza, la stretta esegesi del dato normativo non è sufficiente a decodificare il “posto” del Presidente del Consiglio, ma è necessaria un’analisi dell’evoluzione del ruolo che il Presidente del Consiglio ha avuto nelle concrete dinamiche di funzionamento della forma di governo e nelle prassi evolutive della storia istituzionale. Difatti, è proprio l’“elasticità funzionale”<sup>147</sup> delle disposizioni costituzionale a garantire la possibilità di attuazioni diverse di questo ruolo<sup>148</sup>.

### 1.3. De Gasperi e il “premierato *ante litteram*” nella prima legislatura repubblicana.

Nel corso nell’esperienza repubblicana può dirsi che ci sia stata una sorta di “oscillazione del pendolo” tra le diverse ricostruzioni della dottrina in merito al ruolo del vertice dell’esecutivo. Di particolare interesse, in questo senso, fu la prima fase dell’esperienza repubblicana, in cui si può dire che le caratterizzazioni del Presidente del Consiglio ebbero tratti assai diversi rispetto a quelli delle fasi successive. Difatti, in generale, gli anni successivi alle prime elezioni repubblicane del 18 aprile 1948 furono caratterizzati da una decisa valorizzazione del ruolo del Governo, come organo autonomo rispetto ad influenze parlamentari, e, al suo interno, del Presidente del Consiglio, ruolo che fu ricoperto in questi anni da Alcide De Gasperi. In particolare, la prima legislatura repubblicana fu caratterizzata da una decisiva prevalenza dell’Esecutivo sul Parlamento, tanto che la dottrina ha parlato di una sorta di “legislatura all’inglese” e con un Governo definito, con una fortunatissima espressione, il “comitato direttivo del Parlamento”<sup>149</sup>. Questa primazia può essere vista in particolare nell’ambito

---

<sup>147</sup> J. BUCCISANO, *Premesse per uno studio sul Presidente del Consiglio dei ministri*, in *riv. trim. dir. pubb.*, 1972, p. 31. In senso adesivo, A. PREDIERI, voce *Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIV, Roma, 1991, che parla di normativa costituzionale «fluida ed elastica ma insieme incompleta e percorsa da incertezza di fondo».

<sup>148</sup> In questo senso I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 65, secondo cui «l’elasticità delle disposizioni costituzionali sul governo e sul Presidente del Consiglio hanno consentito diverse interpretazioni del ruolo del Presidente del Consiglio, tutte compatibili con il dettato costituzionale dovute alle diverse personalità dei presidente, alle trasformazioni della forma di governo, ai diversi sistemi elettorali per l’elezione della Camere e del Senato che hanno trasformato il ruolo del Presidente». Cfr. anche A. PREDIERI, *op. loc. ult. cit.*, per cui la Costituzione avrebbe previsto un sistema impregnato sui due principi, monocratico e collegiale, «affidando alla prassi o alla legge l’individuazione dell’equilibrio» tra i due. In senso analogo, cfr. T.F. GIUPPONI, *Il governo nel sistema bipolare*, in A. BARBERA – T.F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, p. 51 ss.; S. MILAZZO, *Il funzionamento del Consiglio dei ministri*, in S. CASSESE, A. MELLONI e A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1385, secondo cui «il testo costituzionale, in sostanza, richiede un’unità di indirizzo senza indicare un unico centro decisionale, così permettendo una oscillazione a favore del potere direttivo del *premier* oppure a favore del potere decisionale del Consiglio».

<sup>149</sup> L. ELIA, *Il governo come comitato direttivo del parlamento*, in *Civitas*, 1951, ora in *Id.*, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, p. 23 e s. Sull’atteggiarsi del governo parlamentare italiano secondo dinamiche proprie del modello *Westminster* nel corso della prima legislatura, si vedano T.E. FROSINI, *Suggerimenti anglosassoni sulla forma di governo della Repubblica italiana*, in *Dir. e soc.*, n. 1/2001, p. 101 ss.; S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI,

dell'attività normativa, campo in cui le Camere, sostanzialmente, si limitarono a un controllo squisitamente politico sull'attività legislativa del Governo, ratificando in tempi brevi le iniziative legislative del Governo, senza interventi di modifica sostanziale delle proposte governative<sup>150</sup>. Di conseguenza l'iniziativa governativa fu vista come la norma, mentre tutte le iniziative di natura extragovernativa come eccezionali e, soprattutto, rare<sup>151</sup>.

Quanto al Presidente del Consiglio, la centralità del ruolo assunto in questo periodo è dovuta senz'altro alla personalità di De Gasperi, che nella sua attività di governo ebbe sicuramente come punto di riferimento il modello anglosassone, modello in cui esecutivo e partito di maggioranza erano sovrapposti a tal punto da divenire un'unica identità. Questa situazione fu dovuta in particolare a due fattori, che non si ripeteranno mai più nella storia repubblicana: da un lato, il successo elettorale della Democrazia cristiana alle elezioni del 1948, che diede al partito la maggioranza assoluta dei seggi, e, dall'altra, la concomitanza in capo a De Gasperi del ruolo di Presidente del Consiglio e di segretario del principale partito della maggioranza di governo<sup>152</sup>, con una totale coincidenza tra *premiership* e *leadership*.

In un certo senso, la legittimazione del Presidente del Consiglio si basava principalmente sull'autorevolezza di de Gasperi e dal ruolo svolto da quest'ultimo nel corso del periodo transitorio, al punto che egli stesso venne considerato indirettamente «investito alla guida del governo dalla volontà popolare»<sup>153</sup>.

Pur nella situazione estremamente favorevole al ruolo sovraordinato del Presidente del Consiglio e l'autorevolezza del Presidente stesso, i governi guidati da De Gasperi nella prima legislatura furono caratterizzati da alcune peculiarità che poi sarebbero divenute endemiche

---

*Il Governo parlamentare cit.*, p. 97 ss., nel quale si parla di “premierato *ante litteram*”; G. BRUNELLI, *La prima legislatura repubblicana: virtù e limiti dell'“eccezione degasperiana”*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2019, p. 11 ss. In generale, sul ruolo del Governo in questo periodo, G. BALLADORE PALLIERI, *La costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in *Il foro padano*, IV, 1954, p. 60 s., secondo cui «il governo italiano, che avrebbe dovuto avere secondo la Costituzione una posizione subordinata, ha assunto invece quella situazione di decisa preminenza».

<sup>150</sup> Cfr. F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, cit., p. 62 s.; R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria*, in *Forum di Quad. cost.*, 25 novembre 2008, p. 3.

<sup>151</sup> L. PRETI, *Il governo nella costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 93 ss. Inoltre, la maggior parte della dottrina dell'epoca riconosce, in un certo senso, la preminenza del governo sul parlamento nell'attività legislativa: a tal proposito, si vedano, ad esempio, A. TESAURO, *Il sistema parlamentare nell'ordinamento inglese ed in quello francese e italiano*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1952, p. 121 ss.; G. CUOMO, *Unità e omogeneità del governo parlamentare*, Napoli, 1957; *contra* M. RUINI, *Il parlamento e la sua riforma. La costituzione nella sua applicazione*, Milano, 1952, p. 160 ss.

<sup>152</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nella prima legislatura: un premierato ante litteram?*, in AA.VV., *Lo Stato costituzionale, Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, 2010, p. 444 ss.; S. MERLINI -G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare*, cit., p. 97 ss.

<sup>153</sup> R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 5.

nella forma di governo con la fine dell'esperienza governativa del presidente triestino. In primo luogo, i governi degasperiani rimasero pur sempre governi di coalizione, in cui la D.C. dovette far i conti con le insofferenze e i malumori dei piccoli partiti laici della maggioranza di governo; inoltre, già allora all'autorevolezza del *leader* faceva da contraltare una particolare vivacità di correnti interne alla stessa Democrazia Cristiana che avrebbero determinato successivamente una certa instabilità della linea politica del partito stesso e anche l'impossibilità, venuta meno la figura del *leader* del partito, di replicare la titolarità unica delle due cariche in capo alla medesima persona.

Le pressioni interne alla D.C. e dei partiti della coalizione determinarono, inoltre, sin da questo momento, una maggiore ramificazione del governo, appesantendone il funzionamento, attraverso la nomina di organi non necessari, non previsti dal testo costituzionale ma non sconosciuti alla prassi statutaria, tra cui, i vicepresidenti del Consiglio, i Ministri senza portafoglio e i Sottosegretari di Stato<sup>154</sup>. Le fughe centripete delle varie compagini governative furono però arginate anche attraverso «interventi polemici del Presidente del Consiglio nei confronti di ministri per esternazioni e per confidenze giornalistiche e illazioni né richiami precisi al principio di collegialità e di coordinamento nella determinazione delle politiche intersettoriali»<sup>155</sup>.

In queste condizioni, il Presidente del Consiglio riconobbe la necessità di sciogliere i nodi rimasti insoluti in Assembla costituente, dando attuazione al terzo comma dell'articolo 95 Cost., con una disciplina compiuta delle attribuzioni del Presidente del Consiglio e dell'apparato della Presidenza, precisando «quello che la Costituzione ha lasciato imprecisato»<sup>156</sup>. In questa direzione il Presidente del Consiglio, di concerto con il ministro della giustizia Zoli e del tesoro Pella, presentò alla Camera il disegno di legge n. 2761 del 1952. Il disegno, destinato ad essere il primo di una lunga serie di tentativi (falliti) di attuazione della

---

<sup>154</sup> Cfr. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare*, cit. p. 100, E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit., p. 87 s.

<sup>155</sup> *Ibidem*.

<sup>156</sup> V. CAPPERUCCI, *Il rapporto tra Presidente del Consiglio e Consiglio dei ministri nella prima legislatura repubblicana*, in L. TEDOLDI (a cura di), *op. cit.*, p. 224, che richiama il discorso di De Gasperi di replica in Senato, nel luglio 1948 a conclusione del dibattito parlamentare sul voto di fiducia al suo V Governo. La predisposizione del disegno di legge fu preceduta dalla formazione di una commissione di studio voluta da De Gasperi nel 1949, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, con la finalità di rinforzare il ruolo del Presidente del Consiglio; la presidenza fu affidata a Ferdinando Rocco, allora Presidente del Consiglio di Stato. Sul punto, cfr. L. TODOLDI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri, Un organo «indefinito» nello stato democratico italiano tra gli anni cinquanta e ottanta del novecento*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 4, 2016, p. 1067 ss.; S. MERLINI -G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare*, cit., p. 105, secondo cui «non si può escludere che con il disegno di legge in esame De Gasperi cercasse una sorta di base normativa ad una leadership che già nel 1952 aveva risentito fortemente dell'instabilità del quadro politico».

riserva di legge di cui all'articolo 95 Cost. era articolato in tre capi: il primo dedicato al Presidente del Consiglio e alla Presidenza; il secondo riguardante il potere normativo del governo e il terzo teso a disciplinare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio<sup>157</sup>. La *ratio* dell'intervento normativo, nonostante una certa continuità con la disciplina positiva precedente rappresentata dal decreto Zanardelli del 1901, fino a quel momento ancora formalmente in vigore<sup>158</sup>, tendeva indubbiamente ad una normativizzazione di quel ruolo di preminenza rivestita da Presidente del Consiglio nelle concrete dinamiche istituzionali della prima legislatura. Ciò veniva perseguito «tanto attraverso una maggiore definizione del suo ruolo e delle sue funzioni, quanto attraverso l'ordinamento della presidenza del Consiglio»<sup>159</sup>. In particolare, tra gli altri, al Presidente del Consiglio erano attribuiti poteri di vigilanza sui singoli Ministri e rilevanti poteri di nomina all'interno dell'esecutivo di vice-presidenti del Consiglio, Ministri senza portafoglio e Sottosegretari di Stato. Anche la Presidenza subiva un deciso rafforzamento: ad essa sarebbe spettati i compiti di «assicurare l'attuazione delle delibere del Consiglio dei ministri; di coordinare l'attività del governo in materia legislativa; di curare le relazioni tra il governo e gli altri organi istituzionali; di sovrintendere all'amministrazione dello stato»<sup>160</sup>. Tuttavia, la proposta non riuscì ad arrivare al dibattito in Assemblea, ma rimase arenata nell'esame in Commissione, sia per l'aperta opposizione delle sinistre, sia per la contrarietà di parte della maggioranza di governo ad ingessare, attraverso la normativizzazione, figure e rapporti che erano stati lasciati fluidi nel disegno costituzionale, la cui duttilità garantiva un ruolo determinante a dinamiche poco istituzionali ma altamente politiche, in cui i partiti, e le correnti al loro interno, rivestivano un ruolo essenziale<sup>161</sup>.

---

<sup>157</sup> *Ibidem*.

<sup>158</sup> Cfr. L. PALADIN, *Governo*, cit., p. 677, secondo cui «nell'impossibilità di riferirsi alla legislazione fascista sul Capo del Governo, nominalmente soppressa già nel maggio del '44, venne perciò rispolverato il vetusto decreto n. 466 del 1901, sulle competenze del Consiglio dei ministri: quasi che un tale atto non fosse stato – a sua volta – abrogato o ridimensionato da gran tempo».

<sup>159</sup> V. CAPPERUCCI, *op. cit.*, p. 225. Nella relazione di accompagnamento all'articolato, difatti, si legge che «il PdC non solo partecipa alla responsabilità collegiale del governo, ma assume anche una propria responsabilità, in correlazione ai poteri che la costituzione gli conferisce [...]. Si può certamente affermare che il PdC ha, nel gabinetto, una posizione di ben definita preminenza sul piano di quei poteri direttivi e di coordinamento che la Costituzione ha voluto assegnargli per dare unità e stabilità al governo». Cfr. disegno di legge n. 2762, Camera dei deputati, I legislatura, att. part., seduta del 6 giugno 1952.

<sup>160</sup> *Ibidem*.

<sup>161</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nella prima legislatura*, cit., p. 466, secondo cui i ritardi nell'attuazione dell'articolo 95 Cost. furono legati sia «al clima di tensione tra maggioranza e opposizione» sia a questioni interne alla maggioranza di governo, con i partiti laici che erano «poco propensi ad assecondare sul piano normativo la crescita della Leadership degasperiana». Questa dinamica è stata sottolineata in particolare da chi ha sostenuto una certa continuità tra il ruolo determinante svolto dai partiti nella fase della transizione costituzionale e tutta la prima fase dell'età repubblicana. Difatti, i partiti, veri centri decisionali della fase transitoria, attraverso il CNL, avrebbero mantenuto tale ruolo anche una volta adottata la Costituzione, arginando qualsiasi tentativo di

Vista l'impossibilità di riconoscere un rafforzamento del Presidente del Consiglio per via normativa, il Presidente del Consiglio tentò, di conseguenza, di ricevere la legittimazione politica tale per esercitare questi poteri da una revisione della legislazione elettorale, attraverso l'approvazione nel 1953 di quella che è passata alla storia come la c.d. "legge truffa" (l. n. 148 del 1953). L'obiettivo principale dell'intervento legislativo, difatti, può essere individuato nella stabilizzazione *de facto* del governo mediante la previsione di un premio di maggioranza alla coalizione che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi<sup>162</sup>. Difatti, l'attribuzione alla coalizione risultata vincitrice di un'ampia maggioranza parlamentare veniva ritenuto l'unico modo per garantire «un Premier con maggiore ascendente sul Governo, un Esecutivo non subalterno ai gruppi parlamentari e un rapporto più equilibrato tra rappresentanti parlamentari e partiti»<sup>163</sup>. Nonostante l'approvazione della modifica legislativa, il dibattito parlamentare fu caratterizzato da un acceso scontro con le forze di opposizione e dal ricorso a forme di ostruzionismo che determinarono la necessità di "colpi di mano" da parte del Presidente del Consiglio, come la posizione di una delle prime questioni di fiducia nella storia repubblicana.

La durezza dello scontro e l'esito delle elezioni del 1953, con la mancanza di ottenimento del premio alla coalizione guidata dalla democrazia cristiana per poche migliaia di voti, segnarono la fine della *leadership* degasperiana e la fine di quella fase che aveva visto la figura del Presidente del Consiglio ergersi al di sopra del resto dei membri del governo<sup>164</sup>.

---

istituzionalizzazione di centri di potere di carattere istituzionale che non facesse perno su essi stessi. In questo senso, anche le particolarità della "parentesi degasperiana" sarebbero diluite in considerazione del fatto che proprio in quella fase si sarebbero gettate le basi del sistema sostanzialmente partitocratico e consociativo dei decenni successivi. Cfr., sul punto, V. CAPPERUCCI, *op. cit.*, p. 220 ss. Sul ruolo svolto dai partiti nella fase repubblicana, su tutti, P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzioni e crisi di un sistema politico*, Bologna, 1997. Cfr., inoltre, S. MERLINI -G. TARLI BARBIERI, *op. loc. ult. cit.*, secondo cui «la rinuncia all'attuazione dell'articolo 95 Cost. [...] significò di fatto la reviviscenza del Decreto Zanardelli» con la conseguenza della «esaltazione del principio di collegialità [...] e l'indebolimento del Presidente del Consiglio, cui, non a caso, [...] già la dottrina dell'epoca negò la possibilità di proporre la revoca o la sostituzione dei ministri»; L. FIORENTINO, *L'organizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri*, in S. CASSESE, A. MELLONI e A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1240 ss.

<sup>162</sup> Cfr. E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit., p. 87, secondo cui «si percepì, fin da allora, che una delle strade per garantire la stabilità governativa dovesse essere un meccanismo della legge elettorale che consentisse al partito di maggioranza relativa di avere un numero di parlamentari sufficienti per governare in modo autonomo senza dover allearsi con partiti minori o attivare coalizioni di partito come è avvenuto successivamente». In generale, su tale intervento normativo, P. CRAVERI, *De Gasperi e la legge elettorale del 1953*, in *Quad. Fior.*, 1990, p. 164 ss.

<sup>163</sup> G. QUAGLIARIELLO, *Cinquanta anni dopo. La riforma elettorale del 1953*, in S. CECCANTI – S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna 2004, p. 72 ss.

<sup>164</sup> R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 7. Inoltre, si veda L. TEDOLDI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, cit. p. 1070, secondo cui, nonostante l'attività politica e istituzionale di De

#### 1.4. Il Presidente del Consiglio al tempo della “centralità del Parlamento”.

La fine della fase degasperiana determinò un repentino cambiamento del contesto politico e l'evoluzione del sistema politico istituzionale verso un assetamento consociativo della forma di governo, formato dalla presenza di governi di coalizione particolarmente deboli ed instabili, con una durata particolarmente breve e dominati da una certa autonomia dei Ministri, anche nella determinazione dell'indirizzo politico-governativo “settoriale”. Come è stato notato, a impedire l'affermazione di un vero e proprio ruolo di *leadership* in capo al Presidente del Consiglio, in questa fase, hanno concorso due fattori: da un lato l'ingombrante struttura correntizia del partito di maggioranza relativa; dall'altro la teorizzazione «dagli anni '60 in poi, della “pari dignità” dei partiti necessari per dare vita ad una coalizione di governo (sia nel governo centrale che in quelli periferici), a prescindere dal consenso elettorale raccolto»<sup>165</sup>. Pertanto, il mancato rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio attraverso l'attuazione del terzo comma dell'articolo 95 fu dovuto di certo alla contrarietà delle forze di opposizione, in particolare del P.C.I.; tuttavia, è anche vero che essa «ha incontrato le resistenze più vivaci da parte delle stesse forze politiche di governo»<sup>166</sup>. L'assetamento consociativo e “assembleare” della forma di governo fu caratterizzato dall'affermazione della prevalenza del Parlamento, in quanto luogo centrale di confronto fra tutte le forze politiche (anche con quelle alle quali era preclusa convenzionalmente la partecipazione all'attività di governo) e dalla riduzione del ruolo del governo a mero “comitato esecutivo del Parlamento”. Il ruolo determinante dei partiti dell'assetto consociativo della forma di governo parlamentare, così come attuata rispetto al testo costituzionale, si è manifestata principalmente attraverso governi di coalizione, in cui i partiti minori guardavano con particolare avversità ogni tentativo di ridimensionamento del proprio ruolo in seno al governo. Da questi presupposti, si è determinata quella caratteristica dei governi repubblicani fino agli anni '80, definita di “direzione plurima dissociata”, o governo per “feudi ministeriali”<sup>167</sup>, o, ancora, a “multipolarità diseguale”<sup>168</sup>, in cui erano i partiti, tramite i loro “referenti” nell'esecutivo, a detenere l'egemonia del processo

---

Gasperi in questo periodo «non riuscì ad attecchire l'idea di una preminenza del Presidente del Consiglio meno vincolata all'incarico di primus inter pares e posta in grado di gestire una propria supremazia».

<sup>165</sup> A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare*, cit., p. 32.

<sup>166</sup> E. CHELI – V. SPAZIANTE, *op. cit.*, p. 46 s.

<sup>167</sup> *Ivi* 49; o anche “governi dissociati”, E. CHELI, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 391.

<sup>168</sup> L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano, 1988, p. 95 ss.

di governo e della determinazione dell'indirizzo politico, sfuggendo a qualsiasi esercizio di potere di direzione e coordinamento da parte del Presidente del Consiglio<sup>169</sup>.

Per queste ragioni, la forma di governo parlamentare, nonostante gli “auspici di razionalizzazione” dell'o.d.g. Perassi, è stata caratterizzata per i primi quarant'anni di vita repubblicana da una particolare preminenza del Parlamento rispetto all'organo esecutivo, in quella che è stato definito periodo della “centralità del Parlamento”, che altro non era, a ben vedere, che la «centralità dei partiti in Parlamento»<sup>170</sup>. Tale assetto fu definitivamente cristallizzato con l'adozione dei Regolamenti parlamentari del 1971 che in un certo senso rappresentarono la «consacrazione della consociazione» tra le forze politiche presenti in Parlamento<sup>171</sup>.

D'altra parte, la “centralità del Parlamento” era l'inevitabile conseguenza della convenzionale esclusione del primo partito di opposizione da qualsiasi possibilità di ricoprire cariche di governo<sup>172</sup>. Difatti, al Partito Comunista Italiano, che, pure, aveva partecipato attivamente alla fase costituente e si era pienamente riconosciuto nei valori sanciti dal testo costituzionale, «non rientrando in una collocazione internazionale compatibile con l'assunzione di piene responsabilità di governo»<sup>173</sup>, venne negata convenzionalmente la legittimazione stessa ad entrare nell'area di governo o, addirittura, di sostituirsi ai partiti al governo, attraverso quella che è stata definita “*conventio ad excludendum*”<sup>174</sup>. Indipendentemente dalla qualificazione giuridica di questa come di una vera e propria convenzione costituzionale e del rilievo di quest'ultime nel sistema delle fonti dell'ordinamento costituzionale<sup>175</sup>, quello che in questa sede vale la pena di sottolineare è che l'esclusione del maggior partito di opposizione dalla

---

<sup>169</sup> Cfr. S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello stato italiano dall'unità ad oggi*, Roma, 1995, p. 65, secondo cui i Ministri di partiti, organizzati in delegazioni, con un capo delegazione erano «responsabili non nei confronti del Presidente e del parlamento, ma solo di fronte al partito o alla corrente di appartenenza».

<sup>170</sup> A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare*, cit., p. 31. Su tale teoria, cfr. F. D'ONOFRIO, *La centralità del parlamento e le tre letture della Costituzione*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 35, 1977; E. CHELI, *La centralità del parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, n. 2, 1981, p. 343 ss.; S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali, 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 393 e ss.

<sup>171</sup> V. LIPPOLIS, *Partiti, maggioranza, opposizione*, Napoli, 2007, p. 120.

<sup>172</sup> Sulla *conventio ad excludendum*, su tutti, L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Giur.*, XIX, Milano, 1970, p. 655 ss.

<sup>173</sup> S. CECCANTI – S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2015, p. 3.

<sup>174</sup> L. ELIA, *op. loc. ult. cit.*, in virtù della quale, astrattamente, «uno o più partiti sono considerati al di fuori dell'area utilizzabile per il sostegno parlamentare ad un Gabinetto».

<sup>175</sup> Sulla riconduzione della *conventio ad excludendum* al *genus* delle convenzioni costituzionali, cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 661, definisce tale specifica convenzione «una vera e propria regola del giuoco, vincolante tutti gli operatori costituzionali, e non già di una clausola puntuale, contenuta in un singolo contratto di coalizione».

possibilità di proporsi come partito alternativo alla compagine di governo, ha comportato un assetto del sistema costituzionale di tipo marcatamente compromissorio e consociativo, andando a determinare la c.d. “democrazia bloccata”, che ha caratterizzato i primi quarant’anni della storia repubblicana. Infatti, proprio in virtù di tale esclusione convenzionale, al partito comunista non era data altra scelta se non quella di tentare di intervenire nella determinazione dell’indirizzo politico, dalla quale sarebbe stato, altrimenti, totalmente e perennemente estromesso, attraverso la ricorrente ricerca di un accordo e di un compromesso sui singoli atti parlamentari con la maggioranza, la quale, dal canto suo, accettava di buon grado l’intervento dell’opposizione nella legislazione, poiché essa stessa era spesso indebolita dalle proprie divisione interne<sup>176</sup>. Questo sistema, in aggiunta alla mancanza -a livello, prima di tutto, costituzionale- di efficaci strumenti di razionalizzazione della forma di governo parlamentare<sup>177</sup> che garantissero, comunque, un ruolo particolarmente “forte” al governo *in* Parlamento, ha determinato da una parte, una debolezza atavica della compagine governativa, tale da poter considerare il governo stesso come un “comitato esecutivo temporaneo del Parlamento”<sup>178</sup> e, dall’altra, l’impossibilità per il primo partito di opposizione di poter agire secondo le dinamiche proprie delle democrazie competitive, in un’ottica di “alternatività” alla maggioranza di governo.

Occorre, inoltre, soffermarsi anche su alcuni aspetti del rapporto tra il governo e le assemblee parlamentari; se, infatti, il governo e, in particolare, l’introduzione di innovazioni che ne rafforzassero il ruolo *in* Parlamento furono i grandi assenti nelle riforme del ’71, è sul

---

<sup>176</sup> Cfr. S. CECCANTI – S. CURRERI, *L’opposizione politica in Italia*, cit., p. 4, che a tal proposito parlano di una “*conventio ad includendum*” o “*ad consociandum*”. Cfr., inoltre, A. MANNINO, *I rapporti tra maggioranza e opposizione in Italia: dall’Assemblea costituente all’entrata in vigore dei regolamenti del 1971*, cit., p. 103, per il quale il PCI si è trovato «nella necessità di inventare un ruolo di opposizione che gli consenta di mantenere un continuo contatto con le classi sociali rappresentate, di tutelarne in qualche modo gli interessi, di evitare quel lento degrado, fino alla pratica estinzione, che una esclusione di fatto dal potere di governo per un periodo di tempo non definito, ma comunque molto lungo, non può non comportare».

<sup>177</sup> Sul bassissimo grado di razionalizzazione del sistema parlamentare e sulla non attuazione dell’ordine del giorno “Perassi”, approvato dalla seconda sottocommissione, in virtù del quale quest’ultima «si pronuncia[va] per l’adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell’azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo», cfr. E. CHELI, *la forma di governo italiana e le prospettive della sua riforma*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, quad. 122, Torino, 2002, p. 59 e ss.; S. MERLINI – G. TARLI BARBERI, *il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2011. Inoltre, si veda A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, cit., p. 638, secondo cui il modello della forma di governo parlamentare sarebbe stato incentrato «sull’asse della garanzia e della massima rappresentatività, sacrificando però la funzionalità e l’efficienza dei processi di decisione politica e la stabilità dei governi».

<sup>178</sup> Cfr. S. CECCANTI – S. CURRERI, *op. loc. ult. cit.* Sul ruolo del governo in parlamento in questa fase sia consentito rinviare a A. CONTIERI, *Il tempo nella forma di governo: l’influenza dell’esecutivo sull’organizzazione dei lavori parlamentari*, in A. LUPOI (a cura di), *Il tempo nel diritto, il diritto nel tempo*, Bologna, 2020, p. 63 ss.

fronte parlamentare che vennero riconosciuti pregnanti poteri di influenza sull'indirizzo politico; tale rafforzamento del Parlamento generalmente inteso si determinò anche attraverso l'approvazione di leggi ordinarie di istituzione di commissioni bicamerali e l'attribuzione a quest'ultime di controlli preventivi sull'attività del governo<sup>179</sup>. Detto rafforzamento emerge anche dall'attribuzione a entrambe le Camere, e in particolare alle commissioni permanenti, di poteri di controllo preventivo e di indirizzo generale e di settore, per la determinazione, tra l'altro, anche di scelte di alta amministrazione e di natura gestionale, con la possibilità di predisporre accordi con gli apparati amministrativi, superando la mediazione governativa<sup>180</sup>; tanto che a seguito di tali innovazioni si è parlato di un "Parlamento co-esecutore"<sup>181</sup>.

La conseguenza di tale assestamento della forma di governo fu inevitabilmente quella di un ridimensionamento del ruolo del Presidente del Consiglio, mero "esecutore"<sup>182</sup> del programma di governo, la cui determinazione era rimessa alle scelte dei partiti della coalizione di governo. Prevalse, pertanto, la lettura del testo costituzionale nel senso di attribuire al vertice dell'esecutivo il ruolo di "*primus inter pares*"<sup>183</sup>, in una posizione di soggezione rispetto alle scelte che avvenivano al di fuori dal Consiglio dei ministri, da parte dei partiti, in particolare sulle scelte più importanti dell'attività di governo e sulla nomina dei membri del governo<sup>184</sup>. Di conseguenza, dote principale del Presidente del Consiglio non era tanto la sua capacità di direzione e di mantenimento di una *leadership* forte sulla compagine ministeriale, quanto di mediazione «fra la volontà dei partiti, dei gruppi parlamentari, degli apparati ministeriali, delle forze sociali ed economiche che hanno sempre avuto un forte peso nelle scelte di indirizzo politico»<sup>185</sup>.

---

<sup>179</sup> Si veda ad esempio la legge 14/1978 che introdusse il parere parlamentare sulle nomine dei vertici degli enti pubblici.

<sup>180</sup> Cfr. G.G. FLORIDIA - S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa*, in *Quad. cost.*, 1991, p. 232.

<sup>181</sup> Cfr. M. MANETTI, *Il parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla co-decisione*, in *Quad. cost.*, 1991, p. 400 ss.

<sup>182</sup> E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 442.

<sup>183</sup> A. MORRONE, *indirizzo politico e attività di governo*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2018, p. 33, ritiene che «la famosa e tratatizia teoria del *primus inter pares* [...] è stata a lungo la maschera per coprire e giustificare l'egemonia dei partiti nel processo di governo e nella determinazione dell'indirizzo politico (il cui simbolo era il c.d. manuale Cencelli)». Difatti, A. BARBERA, *La Costituzione della repubblica*, cit. p. 304 parla più propriamente di «centralità dei partiti in parlamento». In senso analogo, E. CATELANI, *Art. 95*, cit., p. 1842.

<sup>184</sup> E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit., p. 88.

<sup>185</sup> *Ibidem*. Cfr. Inoltre, E. CHELI - V. SPAZIANTE, *op. cit.*, p. 49 s. secondo cui «l'esigenza di ricercare nell'accordo tra le parti il punto di equilibrio tra le correnti fa sì che i candidati democristiani alla presidenza del Consiglio vengano prevalentemente scelti non tanto in considerazione della linea politica che esprimono, quanto in base alla personale capacità di mediazione». Cfr. G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 8, secondo cui «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.

In tale contesto, furono vani i vari tentativi, dopo l'iniziale progetto degasperiano, di dare attuazione all'articolo 95 Cost. attraverso una legge che regolasse le funzioni del Presidente del Consiglio e della Presidenza. Un esempio di tali tentativi fu il progetto presentato da Fanfani all'apertura della terza legislatura<sup>186</sup>, che non verrà «preso neppure in considerazione dal Parlamento», dando conferma del fatto che «da allora di questa legge si potrà solo parlare [...] senza porre mai il problema in termini operativi»<sup>187</sup>. Questo fu l'ultimo effettivo tentativo di un Presidente del Consiglio di presentare un disegno di legge di attuazione del testo costituzionale; difatti, da questo momento in poi l'impegno di dotare la Presidenza del Consiglio di un proprio ordinamento attraverso la proposizione di un disegno di legge, ma il richiamo a tale necessità assunse un carattere quasi di circostanza all'interno dei programmi di governo<sup>188</sup>.

Tale inattuazione del dettato costituzionale ebbe come effetto la crescita in maniera assai disordinata della Presidenza del Consiglio, un vero e proprio «bazar»<sup>189</sup>, con l'attribuzione di competenze alquanto variegata e di settori difficilmente attribuibili a singoli ministeri, che però nulla avevano a che fare con le attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio<sup>190</sup>,

---

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». In senso adesivo, A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, 1970, p. 40 ss.; A. PREDIERI, *voce Presidente del Consiglio*, cit., p. 2. In generale, su tali dinamiche G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, p. 132 ss.; A. PAJNO, *Le leggi di riforma e la riforma della presidenza*, in S. CASSESE, A. MELLONI E A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1107 s.

<sup>186</sup> Cfr. A.S. n. 94 del 12 agosto 1958 sulle «Attribuzioni degli organi del Governo della Repubblica e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri». Su cui cfr. L. FIORENTINO, *L'organizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1241 s., che nota che tale progetto di legge, approvato solo al Senato, escludeva l'organizzazione ministeriale della presidenza e insisteva sulla necessità di istituire lo stato di previsione della spesa della presidenza del consiglio nel bilancio statale e una ragioneria centrale.

<sup>187</sup> E. CHELI – V. SPAZIANTE, *op. cit.*, p. 51; sui diversi tentativi cfr. L. TEDOLDI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, cit. p. 1071 ss. In senso adesivo, cfr. N. LUPO, *Il governo italiano*, cit., p. 933, secondo cui i governi di questa fase politica «non hanno nessun interesse a codificare regole giuridiche che ingessino i loro complessi, delicati e mutevoli assetti interni, strettamente legati agli equilibri propri di ciascuna coalizione, e si limitano perciò a indicare, nei loro programmi, l'esigenza di approntare una legge attuativa dell'articolo 95 Cost.».

<sup>188</sup> Cfr. S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica, organi e poteri*, Rimini, 1997, p. 18 ss.

<sup>189</sup> Secondo la definizione di Ruini, riportata da E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 444.

<sup>190</sup> Cfr. sul punto, S. CASSESE, *Esiste un governo in Italia?*, Roma, 1980, p. 33 ss., secondo cui pur non avendo un'organizzazione «legale», la presidenza ha sempre avuto un'organizzazione «reale», con lo svolgimento di funzioni codificate dalla prassi e con personale «in comando». Tali funzioni altro non erano che quelle derivanti da operazioni di sottrazione o mancato accorpamento di uffici nei ministeri titolari della materia, che non venivano loro assegnate «o per motivi organizzativi o per ragioni storico-politiche».

determinando un'organizzazione caratterizzata da «una minuscola segreteria e da un grossissimo gabinetto»<sup>191</sup>, più simile ad una sorta di «superministero»<sup>192</sup>.

## 2. Verso la “presidenzializzazione”: gli anni '80 e la legge n. 400 del 1988.

Le elezioni politiche tenutesi tra il 3 e il 4 giugno 1979 e il conseguente insediamento dell'ottava legislatura repubblicana determinarono un mutamento dei rapporti politico-istituzionali, che, fino a quel momento, avevano determinato l'assetto delle relazioni tra maggioranza, governo e opposizione. Il calo di consensi del partito comunista, la crisi della “solidarietà nazionale”<sup>193</sup> e la formazione in Parlamento di gruppi parlamentari di opposizione non più legati ai vincoli “consociativi”<sup>194</sup> che avevano dominato sin a quel momento, determinarono una nuova fase politico istituzionale, in cui ci fu, in più fasi e senza un disegno veramente globale, una forte spinta riformista che riguardò diversi campi dell'ordinamento costituzionale: dai regolamenti parlamentari<sup>195</sup>, all'organizzazione del governo, fino all'inizio del dibattito sulla riforma della seconda parte della Costituzione. In generale, rispetto alle tendenze del decennio precedente l'intento riformista non guardò più alla necessità di garantire una compartecipazione delle opposizioni nella determinazione dell'indirizzo politico, ma, invece, era orientato alla creazione di meccanismi e procedimenti che rafforzassero il raccordo “maggioranza-governo”, facendo di quest'ultimo il detentore della “signoria” sull'indirizzo politico; in una parola, negli anni

---

<sup>191</sup> G. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *op. cit.*, p. 163. Cfr. F.S. SEVERI, *Presidenza del Consiglio (organizzazione amministrativa)* (voce), *Dig. delle Disc. Pubbl.*, XI, Padova, 1996, p. 491 ss. Sull'organizzazione amministrativa della Presidenza cfr. *infra*, cap. 3, par. 1.

<sup>192</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Valutazioni di ordine generale*, in ID., *Costituzione e struttura del governo. Il problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, I, Padova, 1979, p. 481.

<sup>193</sup> Cfr., sul punto, G.G. FLORIDIA - S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione*, cit., p. 250.

<sup>194</sup> Si fa riferimento al partito radicale, che, anche se presente della settima legislatura con quattro deputati, è proprio nell'ottava che riesce ad ottenere, a seguito di un discreto incremento dei propri voti, un peso consistente all'interno dell'aula di Montecitorio, potendo contare su diciotto deputati, anche in considerazione della possibilità, prevista dall'art. 14 del regolamento della Camera, di poter costituire un gruppo parlamentare per formazioni politiche di scarsa rilevanza numerica, in deroga al requisito formale di venti deputati. Cfr., sul punto, G.G. FLORIDIA - S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione*, cit., p. 258 e ss.

<sup>195</sup> Su questa stagione di riforme regolamentari si vedano, in generale, D. MARRA, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati (dal 1981 a oggi)*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, quad. n. 1, Milano, 1991, p. 139 e ss.; V. LIPPOLIS, *Le riforme degli anni '80 alla Camera*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta”*, cit., p. 161 ss.; A. BURATTI, *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Diritto e società*, n. 2, 2002, p. 247 ss.

ottanta, gli sforzi di riforma regolamentare e istituzionale tesero al perseguimento di quella che sin da allora fu definita “governabilità”<sup>196</sup>.

Queste istanze portarono all’approvazione della legge n. 400 del 1988, legge attuativa dell’articolo 95 Cost., che per la prima volta ha individuato e disciplinato in epoca repubblicana le competenze del Consiglio dei ministri e del Presidente del Consiglio, prevedendo anche organi non necessari e ha disciplinato l’attività normativa del governo. Per queste ragioni la legge n. 400/88 può essere considerata una legge costituzionalmente necessaria, organica e di sistema<sup>197</sup>. L’*iter* di approvazione di tale legge si può dire che sia durata quasi un decennio. Difatti, l’apertura di un dibattito finalizzato all’attuazione dell’articolo 95 Cost. è da ricondurre al “Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato”, predisposto nel 1979 dall’allora Ministro della Funzione pubblica M.S. Giannini, nel quale si dava conto della perdurante inattuazione della riserva di legge prevista dal testo costituzionale in materia<sup>198</sup>. Il rapporto fu la base di alcune iniziative di studio e operative<sup>199</sup>, che ebbero una certa rilevanza nei governi Spadolini. Difatti, la necessità del primo Governo a guida non democristiana di affrancarsi dalle dinamiche “feudali” e correntizie della “democrazia dei partiti”, accentuando i poteri di indirizzo e di coordinamento del Presidente, determinò la particolare attenzione di

---

<sup>196</sup> Tale tendenza è ravvisabile già nelle dichiarazioni programmatiche rese in occasione dell’insediamento del primo governo Spadolini, nel luglio 1981, nelle quali si precisava che «il Governo ritiene che i gruppi di maggioranza, in corretto rapporto con l’opposizione democratica, dovrebbero seriamente preoccuparsi della condizione istituzionale che ha l’Esecutivo nel nostro sistema parlamentare, condizione certamente sfavorita rispetto a quella di cui gode in tutti gli altri regimi parlamentari europei», come citato da A. BURATTI, *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, cit., p. 244 s.

<sup>197</sup> Così A. MANZELLA, *Il Presidente che “promuove” (art. 95, primo comma, Cost.)*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent’anni dalla legge 400 del 1988*, Roma, 2018, p. 31. Sulla natura della legge n. 400 cfr., inoltre, S. MERLINI – G. TARLI BARBERI, *il governo parlamentare*, cit., p. 171 ss., secondo cui essa, intervenendo in materie direttamente disciplinate dalla costituzione, «apparterebbe a quella categoria delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato», le cui disposizioni formerebbero «un corpo unico con la Costituzione» e, pertanto, sarebbero sottratte al referendum abrogativo e a qualsiasi intervento meramente abrogativo da parte del Legislatore.

<sup>198</sup> Inoltre, si prevedeva la costituzione di una commissione di studio «problemi politico-costituzionali ed organizzativi legati all’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri». Nel rapporto, Giannini sottolinea che la configurazione da dare alla Presidenza dipende «dalla scelta che si faccia circa la formula di ordinamento del Governo». Difatti, optando per il modello di tipo inglese si sarebbero dovuti istituire uffici di presidenza per le sole funzioni strumentali ad essa e al Consiglio dei ministri; al contrario, optando per il modello francese, si sarebbero dovuti istituire presso uffici “interdipartimentali”, che hanno lo scopo di curare «un interesse pubblico individuabile ma non settoriale», in quanto ricomprensivo altri interessi pubblici.

<sup>199</sup> Si pensi alla Commissione di studio guidata da G. Amato tra il ’76 e il ’78 che si occupava tra l’altro della riorganizzazione degli uffici della Presidenza, oppure quella presieduta da E. Cheli ed istituita il 14 novembre 1981. Cfr., sul punto, A. MANZELLA, *op loc. ult cit.*

questo governo, seguita dai successivi governi Craxi, di dare una struttura completa ed efficiente alla Presidenza del Consiglio<sup>200</sup>.

Così, già nel c.d. “decalogo Spadolini”<sup>201</sup> e negli “ordini di servizio” del 1981 e del 1982<sup>202</sup>, si anticiparono, in parte, le grandi modifiche che furono sancite poi dalla legge del 1988. Difatti, si può dire che, sulla spinta dei lavori delle Commissioni di studio insediate in quegli anni<sup>203</sup>, fu riorganizzato il Gabinetto del Presidente, fino a quel momento non dissimile ad un gabinetto ministeriale, e fu data alla Presidenza un’organizzazione in dipartimenti<sup>204</sup>. Tali anticipazioni portarono alla presentazione da parte del medesimo governo Spadolini di un disegno di legge alla Camera che dava seguito a tali atti (A.C. n. 3403 del 1982). Successivamente, anche Craxi, nel corso dei due suoi Governi, tentò di dare un ordinamento alla Presidenza del Consiglio attraverso un atto normativo (A.C. n. 191 del 1984). Ad un risultato definitivo si pervenne soltanto sotto il Governo di De Mita, a quasi sette anni dall’inizio di questo lungo periodo di riorganizzazione dell’ordinamento costituzionale<sup>205</sup>, con la

---

<sup>200</sup> Cfr. N. LUPO, *Il governo italiano*, cit., p. 934, secondo cui «con la nomina a Presidenti del Consiglio di esponenti non democristiani, infatti, si avvertono chiaramente tutti i limiti di un ruolo istituzionale, il quale è sì configurato dalla Costituzione come di direzione coordinamento, e persino in termini di responsabilità della politica generale del Governo, ma ha però a sua disposizione pressoché esclusivamente meccanismi politico-partitici, anziché istituzionali, per esercitarlo». In senso adesivo, G. TARLI BARBIERI, *L’attività normativa del governo*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent’anni dalla legge 400 del 1988*, cit., p. 85, secondo cui per i governi a guida non democristiana «la “rivalutazione” dell’attuazione dell’articolo 95 Cost. costituì anche un tentativo di compensare sul piano istituzionale la maggiore debolezza politica della premiership». L’autonomia dalla politica correntizia dei partiti fu rivendicata dallo stesso Spadolini nel corso del dibattito parlamentare alla Camera sulla fiducia al suo primo governo l’11 luglio 1981, in cui affermò che «Il governo della Repubblica non sarà mai un governo dei partiti e neppure delle delegazioni dei partiti. Quando si forma il governo, si esce dall’ art. 49 della Costituzione e si entra nell’art. 94, cioè in un’area istituzionale più vasta, perché il governo della Repubblica deve governare anche per chi gli vota contro, anche per i senza partito, anche per gli extraparlamentari, anche per chi ancora non vota e voterà domani».

<sup>201</sup> Sul “decalogo Spadolini” cfr. A. MANZELLA, *Sui “dieci punti” del II Governo Spadolini*, in *Nuova Antologia*, luglio-settembre 2002, 56 s. P. CALANDRA, *Governo: la Presidenza Spadolini*, in *Quad. cost.*, 1982, n. 3, p. 13 ss.

<sup>202</sup> Si tratta degli ordini di servizio del 23 agosto 1981 (pubblicato in G.U. il 12 settembre 1981 sull’ordinamento del Gabinetto della presidenza) e del 29 aprile 1982 (pubblicato in G.U. il 24 maggio 1982) sul “coordinamento delle attività preparatorie dell’iniziativa legislativa del Governo”. Il primo di tali atti riorganizzò per la prima volta la Presidenza, attribuendo al gabinetto un’organizzazione dipartimentale, con la previsione di dipartimenti, volti a svolgere funzioni di coordinamento tra i vari ministeri, e uffici, volti a svolgere funzioni di diretta collaborazione al Presidente del Consiglio. A tali atti va aggiunta una circolare del 23 gennaio 1982 riguardante le prerogative del Presidente del Consiglio rispetto all’attività dei Ministri e del Consiglio dei ministri. Sul punto cfr. S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di Governo*, in *Quad. cost.*, 1982, pp. 13 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L’attività normativa del governo*, cit., p. 85. A. PAJNO, *Le leggi di riforma e la riforma della presidenza*, cit., p. 1118 s.

<sup>203</sup> Si pensi alla commissione istituita nel 1981 e presieduta da Franco Piga o quella “per il riordinamento della presidenza del Consiglio dei ministri”, istituita nel marzo del 1981 e presieduta da Giuliano Amato. Sul punto, cfr. L. FIORENTINO, *L’organizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1243 ss.

<sup>204</sup> L. TEDOLDI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, cit. p. 1086 s.

<sup>205</sup> Parallelamente all’attuazione dell’articolo 95 Cost., in questa fase iniziò in dibattito più generale sulla riorganizzazione dell’ordinamento costituzionale repubblicano attraverso una modifica complessiva del testo

presentazione e l'approvazione del d.d.l. n. 38 del 1987, che nella sostanza recepiva il lavoro svolto negli anni precedenti. La l. n. 400/88 fu inevitabilmente frutto del particolare contesto politico e istituzionale in cui venne ad essere approvata. Difatti, nonostante il contenuto assai innovativo e razionalizzatore, si può dire che essa presenti, comunque, alcune contraddizioni e ambiguità. Da un lato, l'intento normativo sarebbe stato finalizzato semplicemente a razionalizzare il modello di governo "di coalizione" degli anni precedenti, attraverso la previsione della predeterminazione e del mantenimento dell'indirizzo politico del governo da parte del Consiglio dei Ministri; dall'altro, la legge porrebbe, però, anche le basi per una nuova concezione di Governo che prova a contemperare e valorizzare insieme al principio di collegialità quello monocratico con la definizione dei poteri di indirizzo, direzione e coordinamento in capo al Presidente del Consiglio<sup>206</sup>.

Venendo al merito del provvedimento normativo<sup>207</sup>, limitandosi però agli aspetti maggiormente innovativi, si può ritenere che esso segni «un momento cruciale nel percorso di rafforzamento dell'istituzione Governo»<sup>208</sup>. Difatti, la legge ha provveduto ad istituire e a codificare poteri e procedimenti che si erano andati sviluppando per via di prassi negli anni precedenti: vengono istituiti apparati e sedi istituzionali, sia necessari che eventuali (si pensi al Segretariato generale o ai consigli di gabinetto e la Conferenza Stato-regioni) di coordinamento e concertazione. Insomma, si cerca di dotare il Presidente del Consiglio di "luoghi", attribuzioni e procedimenti formalizzati attraverso i quali poter esercitare le funzioni ad esso costituzionalmente attribuite, senza lasciarne la loro determinazione a dinamiche meramente politiche e partitiche, perciò "esterne" rispetto all'attività di governo, così come era avvenuto sino a quel momento. Un elemento senz'altro innovativo è stato quello di disciplinare per la prima volta e compiutamente i poteri normativi del Governo, con l'obiettivo di ridimensionare il ricorso alla decretazione d'urgenza e incentivare il ricorso atti regolamentari, con la compiuta

---

costituzionale. Punto di partenza di questa fase fu senz'altro la Commissione parlamentare "per le riforme istituzionali" istituita nel corso della IX legislatura il 14 aprile 1983 e guidata dall'onorevole Bozzi.

<sup>206</sup> In questo senso, G. TARLI BARBIERI, *L'attività normativa del governo*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 86.

<sup>207</sup> La dottrina sul punto è estremamente ampia, tra gli altri, si rinvia almeno a AA.VV., *La legge sulla presidenza del consiglio*, *Fr. It.*, 1989, n. 11, p. 310 ss.; AA.VV., *La presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, cit., *passim*.

<sup>208</sup> N. LUPO, *Il governo italiano*, cit., p. 935. Cfr. R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 17, secondo cui la legge perseguirebbe tre obiettivi principali: contrastare la tendenza verso la "ministerializzazione" del governo; superare definitivamente le ambiguità della normativa costituzionale dedicata al Presidente del Consiglio e garantire all'esecutivo un effettivo potere di decisione e di indirizzo.

previsione di un procedimento istituzionalizzato, anche attraverso la previsione di un procedimento apposito di delegificazione<sup>209</sup>.

Tra gli elementi innovativi della legge vi è stato senz'altro quella di aver previsto una "delegificazione" della normativa riguardante l'organizzazione dell'esecutivo, garantendo così la possibilità di organizzazione interna della Presidenza più agile, con semplici Decreti del Presidente del Consiglio, determinando quello che si può definire un vero "open space", con dipartimenti e uffici variabili e adattabili alle contingenti e mutevoli esigenze politiche<sup>210</sup>, con una predilezione per gli uffici di diretta collaborazione (c.d. di *staff*)<sup>211</sup>. Dal punto di vista organizzativo, rilevante è l'istituzione del Segretariato Generale della Presidenza, a cui è preposto un segretario generale<sup>212</sup>, istituito con la finalità di rendere l'apparato della Presidenza una struttura amministrativa più agile e snella, «in grado di garantire decisioni rapide, strutture di studio, consulenza, insomma la vera "cabina di regia" dell'attività di governo»<sup>213</sup>. Allo stesso modo, rilevante è, anche se organo non di nuova istituzione, la precisa definizione delle attribuzioni del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio con funzioni di segretario del Consiglio dei ministri<sup>214</sup>, che, insieme al Segretario generale, costituisce i vertici della struttura "bifronte" della Presidenza<sup>215</sup>.

---

<sup>209</sup> Cfr. *ibidem.* anche E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit., p. 92, che sottolinea che tale legge oltre ad attuare la riserva di legge prevista dal testo costituzionale, ha anche previsto le modalità di esercizio dei poteri costituzionali del governo, aspetto a cui l'articolo 95 Cost. non faceva riferimento.

<sup>210</sup> A. MANZELLA, *Il Presidente che promuove*, cit., p. 33; cfr. inoltre, A. PREDIERI, voce *Presidente del Consiglio*, cit., p. 7, secondo cui attraverso i poteri di autorganizzazione del proprio apparato previsti dalla l. 400/88, la Presidenza sarebbe diventata «il punto di forza del P.d.C.», predisponendo una struttura «servente, adeguata, elastica e manovrabile».

<sup>211</sup> In questo senso, cfr. G. MONTEDORO, *Il Dipartimento affari giuridici e legislativi e gli uffici apicali*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1333 s., che parla di «un'organizzazione monocratica, quindi, personalistica, finalizzata al supporto dell'azione promozionale e di indirizzo e coordinamento che la Costituzione affida al Presidente del Consiglio. [...] una struttura amministrativa che per rispetto del principio di legalità, efficacia ed efficienza dipende dall'opera del segretario generale di Palazzo Chigi; un'organizzazione aziendale della quale è ben possibile misurare la performance».

<sup>212</sup> Cfr. G. AMATO, *La presidenza come organo di coordinamento amministrativo*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, cit., p. 13, secondo cui tale organo rappresenta un efficace e riuscito strumento di coordinamento politico-amministrativo interno.

<sup>213</sup> V. CERULLI IRELLI, *Qualche spunto sulla posizione della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'assetto organizzativo del Governo*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, cit., p. 47. Cfr., inoltre, E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio*, Milano, 1994, p. 74, secondo cui il Segretariato si «caratterizza come apparato servente per l'espletamento dei compiti e delle funzioni del Presidente del Consiglio»; I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 159.

<sup>214</sup> Cfr. art. 4. Suggestiva la definizione di tale ruolo da parte di G. AMATO, *La presidenza come organo di coordinamento amministrativo*, cit., p. 11, come di "pronto soccorso del governo".

<sup>215</sup> In questo senso, F.S. SEVERI, *op. cit.*, p. 491; R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 18.

La disciplina della legge n. 400 del '88 ha contribuito a incentivare una “lettura monocratica” della figura del Presidente del Consiglio, riducendo la forte tendenza alla “ministerializzazione” degli anni precedenti<sup>216</sup>, indicando puntualmente le competenze esclusive del Consiglio (art. 2) e quelle, invece, proprie del Presidente del Consiglio (art. 5). In tal senso, va anche l’attribuzione al Presidente di un accentuato ruolo relazionale sia nei confronti degli altri organi costituzionali, sia rispetto ai rapporti tra Stato e Regioni e gli altri enti territoriali (capo II della legge), da cui ha preso corpo l’istituzione del c.d. “sistema delle conferenze”<sup>217</sup>, con compiti di informazione, consultazione e raccordo in riferimento a questioni che possono riguardare le autonomie territoriali. Inoltre, si può ritenere che, quanto alla figura del Presidente, la legge intervenga a disciplinarne le funzioni sotto le diverse accezioni riconducibili alla norma costituzionale: da un lato, disciplinando la funzione di direzione della politica generale “a nome del governo”, attraverso gli aspetti relazionali con organi costituzionali e enti, di cui si è detto (art. 5, comma 1), e, dall’altro, disciplinando i poteri di promozione e coordinamento dell’attività dei Ministri, ai sensi dell’articolo 95, comma 1, della Costituzione (art. 5, comma 2, l. 400/88), che il Presidente può attuare tramite l’emanazione di direttive amministrative e politiche<sup>218</sup>. A queste si aggiungono anche le funzioni che il Presidente esercita «direttamente o conferendone delega ad un ministri» (art. 5, co. 3) e «le altre attribuzioni conferite dalla legge» (art. 5, co. 4).

Infine, il ruolo del Presidente del Consiglio viene rinforzato anche attraverso l’espressa previsione degli organi collegiali posti sotto la sua direzione e da esso presieduti: il Consiglio dei ministri, il Consiglio di Gabinetto, i vari comitati di ministri e quelli interministeriali e le conferenze<sup>219</sup>.

Tuttavia, a proposito delle novità introdotte da questa legge, è stato osservato che l’eccessivo ingessamento delle funzioni di coordinamento politico istituzionale e di indirizzo politico del Presidente del Consiglio in “competenze” formali, avrebbe comportato

---

<sup>216</sup> E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit., p. 96 s.

<sup>217</sup> *Ibidem.* N. LUPO, *I rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli altri organi di rilevanza costituzionale*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent’anni dalla legge 400 del 1988*, cit., p. 54. Sul rafforzamento della presidenza dovuto al sistema delle conferenze cfr. G. PUCCINI, *Raccordi fra Governo e autonomie territoriali*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo*, Torino, 2011, p. 253 ss.

<sup>218</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Il Presidente che “promuove”*, cit., p. 32, per cui il potere di direttiva diventa il perno attraverso cui il Presidente del Consiglio può esercitare il proprio potere di “promozione”, che è il vero elemento centrale delle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio, che ha «valenza sistemica». Sul potere di direttiva del Presidente del Consiglio, *ex multis*, cfr. P. BARILE, *Consiglio dei ministri* (voce), *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIV, Roma, 1991, p. 6 ss.; A. PREDIERI, voce *Presidente del Consiglio*, cit., p. 8 ss.

<sup>219</sup> *Ivi*, p. 107.

un'eccessiva "burocratizzazione" di tali funzioni, producendo il rischio di trasformarle «a un complesso di atti – organizzativi e non – di carattere amministrativo»<sup>220</sup>.

La tendenza al rafforzamento dell'esecutivo non fu, però, una prerogativa solo di questo intervento normativo, ma fu una costante di diversi interventi normativi che costituiscono "grandi leggi di riforma" e "ordinamentali" e che innovarono in maniera considerevole l'impianto normativo dell'epoca: si possono ricordare la l. n. 363 del 1988 sulle procedure finanziarie, che portò all'introduzione del "Documento di programmazione economico-finanziaria", come atto di riferimento per la programmazione economica; la legge n. 183 del 1987 (c.d. legge Fabbri) e la legge n. 86 del 1989 (c.d. legge La Pergola) sulle procedure europee; la legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento degli enti locali. Infine, dev'essere tenuta in considerazione anche riforma dei regolamenti parlamentari del 1988, con cui si capovolsse il principio di preferenza per il voto segreto rispetto a quello palese come criterio generale per l'assunzione di decisioni parlamentari che aveva favorito, fino a quel momento, l'impianto consensualistico dei rapporti tra le forze politiche<sup>221</sup>.

In definitiva, anche se all'indomani della sua approvazione non è stata data una piena attuazione a tale provvedimento, lasciando molti aspetti inattuati e non essendone sfruttate appieno le potenzialità<sup>222</sup>, si può dire che la legge n. 400 ha costituito quantomeno il punto di partenza di quel netto rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio, che ha portato alla "verticalizzazione"<sup>223</sup> dell'azione dell'esecutivo, nell'età del maggioritario e nella più recente fase istituzionale<sup>224</sup>.

---

<sup>220</sup> A. PAJNO, *Le leggi di riforma e la riforma della presidenza*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1124 s.

<sup>221</sup> Cfr., sul punto, S. CURRERI, *Il voto segreto nei rapporti tra maggioranza ed opposizione*, in S. LABRIOLA (a cura di) *Il Parlamento repubblicano*, Milano, 1999, p. 129 ss., e in part. p. 144 e ss.

<sup>222</sup> Per un recente bilancio dei successi e degli insuccessi della l. n. 400/88 cfr. G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018; ID., *Il Governo della Repubblica a trent'anni dalla legge n. 400/1988. Alcune considerazioni sparse (a mo' di conclusioni)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, che individua almeno tre campi di inattuazione della legge, in particolare: la riforma dei comitati interministeriali; l'adozione del regolamento interno del Consiglio dei ministri (adottato solo nel 1993); e, infine, il coordinamento presso la Presidenza del Consiglio dell'attività normativa del governo.

<sup>223</sup> I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 170 s.

<sup>224</sup> Cfr., sul punto, F. CUOCOLO, *Il governo nell'esperienza repubblicana*, in *Studi in onore di L. Elia*, I, Milano, 1999, p. 380 s. secondo cui la legge 400 confermerebbe la «improponibilità nell'attuale ordinamento della tradizionale configurazione di *primus inter pares*, che può valere nella fase decisionale dell'indirizzo politico, cioè in Consiglio dei ministri, ma che potrebbe ripetersi nella fase attuativa delle decisioni deliberate». In senso adesivo, cfr. A. PREDIERI, *voce Presidente del Consiglio*, cit., p. 7.

### **3. Dalla “stagione del maggioritario” alle attuali tendenze alla “verticalizzazione” della forma di governo parlamentare.**

#### **3.1. Tendenze attuali riguardo alla figura del Presidente del Consiglio.**

Dalla fine degli anni '80 fino all'inizio degli anni '90 ebbe inizio, per ragioni di varia natura, quella stagione di trasformazioni politico-istituzionale, che, in poco tempo, modificò radicalmente, attraverso quella che è stata definita una “transizione” costituzionale<sup>225</sup>, - seppur a “costituzione invariata” - gli assetti della forma di governo parlamentare italiana, determinando, prima di tutto, una radicale trasformazione del sistema dei partiti e della legislazione elettorale esistente<sup>226</sup>. La caduta del muro di Berlino e la fine della divisione del mondo in due blocchi contrapposti, la crisi economica e le rigidità di bilancio dovute al processo di integrazione europea, la crisi del sistema dei partiti tradizionali e della loro legittimazione a seguito degli scandali legati alle inchieste giudiziarie di “Tangentopoli” e la crescente insofferenza dell'elettorato per forme, sempre più accentuate, di “lottizzazione partitica”, costituirono gli elementi principali che scatenarono la crisi del sistema politico-istituzionale e costituirono le basi su cui si fondò il nuovo sistema politico e il nuovo assetto istituzionale.

Se si volesse ricercare una data precisa per l'inizio esatto di tale transizione, la si potrebbe individuare nel referendum abrogativo tenutosi il 18 aprile 1993; tale referendum, il cui cammino è iniziato con la proposizione di tre quesiti referendari, sempre in materia elettorale, nel 1991<sup>227</sup>, prevedeva, tra i vari quesiti, l'abrogazione, nei fatti manipolativa, della legge elettorale del Senato, per trasformarla in una legge elettorale maggioritaria<sup>228</sup>. Il successo della manifestazione referendaria comportò, oltre alle dimissioni dell'allora governo in carica, guidato da Giuliano Amato, che prese atto della radicale voglia di cambiamento espressa dal

---

<sup>225</sup> Cfr., *ex plurimis*, S. CECCANTI - S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, *passim*.

<sup>226</sup> Cfr. S. VASSALLO - S. CECCANTI, *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, in S. CECCANTI - S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, p. 19 e s., per i quali «Tra il 1989 e il 1994 l'Italia ha sperimentato una delle più traumatiche e profonde discontinuità mai registrate all'interno di un regime democratico consolidato»; A. BARBERA, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in *Forum di Quad. cost.*, 2007, p. 16 e ss. Per T.E. FROSINI, *Suggerimenti anglosassoni sulla forma di governo della Repubblica italiana*, cit., p. 104 e ss., questo periodo, e in particolare il 1993, è il momento di inizio di una vera e propria “contaminazione anglosassone” sulla forma di governo italiana, prima che gli istituti e sulle convenzioni, tale contaminazione è avvenuta tramite l'attecchimento, prima di tutto, di un elemento essenziale della cultura politica anglosassone, cioè «la partecipazione attiva del corpo elettorale alle scelte sul e di governo».

<sup>227</sup> Su tali quesiti, si veda A. BARBERA - A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003, p. 119 e ss.

<sup>228</sup> Cfr. *ivi*, p. 127 e ss.

corpo elettorale in sede referendaria<sup>229</sup>, la promulgazione in brevissimo tempo di nuove leggi elettorali, sia per la Camera che per il Senato. Tali leggi<sup>230</sup>, scritte «sotto dettatura della volontà popolare espressa nel quesito referendario»<sup>231</sup>, adottavano un sistema prevalentemente maggioritario per la trasformazione di voti in seggi, con un sistema di collegi uninominali che copriva il 75% dei seggi parlamentari, lasciando la restante parte dei seggi disponibili ad una ripartizione proporzionale. Il sistema maggioritario veniva visto, in quel momento storico, come un elemento di radicale rottura rispetto a tutte le “storture” e ai “vizi”, che attanagliavano il sistema politico-istituzionale precedente; tale sistema, quindi, avrebbe contribuito, nelle aspettative dell’epoca, ad una semplificazione del quadro politico, ad una maggiore legittimazione della forza politica uscita vincitrice a governare, e, attraverso il sistema, seppur non esclusivo, dei collegi uninominali, ad un rinnovato legame tra il corpo elettorale e i suoi rappresentanti<sup>232</sup>. Le elezioni politiche del 1994 sancirono l’inizio, con la vittoria, seppur imperfetta, della coalizione “a geometrie variabili” guidata da Silvio Berlusconi, di una tendenziale bipolarizzazione del sistema partitico italiano<sup>233</sup>, attraverso l’aggregazione pre-elettorale di coalizioni<sup>234</sup> che, seppur, eterogenee e facilmente sfaldabili, riuscivano, dopotutto, a confrontarsi e scontrarsi, anche in maniera estremamente brusca, sia durante la fase elettorale che in sede parlamentare, secondo le dinamiche proprie delle democrazie maggioritarie<sup>235</sup>.

All’interno di tali dinamiche maggioritarie si è inserito un netto rafforzamento dell’esecutivo e al suo interno del Presidente del Consiglio<sup>236</sup>. Ciò non fu dovuto solamente agli

---

<sup>229</sup> Cfr. A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Rivista il Mulino*, n. 4, 2003, p. 637, che ricorda le parole con le quali il Presidente del Consiglio aveva motivato le proprie dimissioni.

<sup>230</sup> Si parla della legge 4 agosto 1993 n. 276 per il Senato e della legge 4 agosto 1993 n. 277 per la camera, definite, com’è ben noto, da G. Sartori “Mattarellum”, dal nome del relatore.

<sup>231</sup> A. MORRONE, *op. loc. ult. cit.*

<sup>232</sup> Cfr., su tali aspettative e sul loro effettivo “soddisfacimento”, A. CHIAROMONTE – R. D’ALIMONTE, *Dieci anni di (quasi) maggioritario, una riforma (quasi) riuscita*, in S. CECCANTI - S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, p. 105 ss.

<sup>233</sup> Sulla prima applicazione della legge elettorale maggioritaria e le evoluzioni politiche che ne seguirono, si veda P. ARMAROLI, *Statuto dell’opposizione e democrazia maggioritaria*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 1995, p. 263 ss.

<sup>234</sup> Cfr. C. CHIMENTI, *L’opposizione parlamentare nella nostra democrazia maggioritaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2002, p. 742 s., il quale evidenzia che l’esistenza di coalizioni pre-elettorali rispetto alla la formazione di maggioranze parlamentari *post voto* è uno degli elementi essenziali che caratterizzano le democrazie maggioritarie rispetto quelle consensuali; S. SICARDI, *Maggioranza e opposizione nella lunga ed accidentata transizione italiana*, in *Annuario dell’Associazione italiana dei Costituzionalisti, Il Governo*, Padova, 2002, p. 120 ss.

<sup>235</sup> Cfr., sul concetto di “democrazia maggioritaria”, S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enciclopedia del diritto*, V aggiornamento, Milano, 2001, p. 246 e ss.; M. VOLPI, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in *Annuario dell’Associazione italiana dei Costituzionalisti, Il Governo*, Padova, 2002, p. 149 ss.

<sup>236</sup> Cfr. S. FABBRINI, *Governare l’Italia, il rafforzamento dell’esecutivi tra pressioni e resistenze*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010, Governare le democrazie. Esecutivi, Leaders e sfide*. Napoli, 2011, p. 42 ss.; T.F GIUPPONI, *Il*

interventi normativi di definizione delle prerogative presidenziali o all'affermarsi di prassi "tendenzialmente" maggioritarie, ma si può dire che la "presidenzializzazione" sia stata una tendenza comune a molte forme di governo parlamentari<sup>237</sup>, per diverse ragioni. In primo luogo, la presidenzializzazione della forma di governo si inserisce in una tendenza più ampia di "personalizzazione" della politica a discapito dei soggetti collettivi che ne erano stati tradizionalmente protagonisti (come i partiti politici), avvenuta anche attraverso la nascita di partiti personali, caratterizzati da strutture decisionali molto agili e incentrate su un unico *leader* politico<sup>238</sup>. Tale centralità è stata accentuata dalle diverse riforme della legislazione elettorale, con l'introduzione di premi di maggioranza (es. legge n. 270 del 2005), che, attraverso un incentivo indiretto alla formazione di schieramenti di coalizione opposti, facevano sì che l'elettore al momento del voto scegliesse (*rectius*, si illudesse di scegliere) «la coalizione, il programma e "indirettamente" anche il candidato alla presidenza del Consiglio»<sup>239</sup>. Scelta che ha trovato un qualche riconoscimento normativo dalla legge del 2005 che ha previsto espressamente l'indicazione al momento della presentazione delle liste elettorali del «capo della forza politica» o del «capo della coalizione»<sup>240</sup>. Tuttavia, alla valorizzazione del principio monocratico nella fase elettorale, non è corrisposto un rafforzamento del ruolo di indirizzo e

---

*governo nel sistema bipolare*, p. 58 ss.; I. CIOLLI, *Ascesa e declino dell'attività di mediazione politica. Dai governi di coalizione all'espansione dei poteri monocratici del Presidente del Consiglio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017, p. 222 ss.; A. PAJNO, *Le leggi di riforma e la riforma della presidenza*, in S. CASSESE, A. MELLONI E A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1107 s., secondo cui «saranno sia il mutamento del sistema elettorale [...] sia il mutato ruolo dei partiti e delle loro coalizioni a favorire lo scioglimento dell'ambiguità a favore del Presidente del Consiglio, con conseguente configurazione della presidenza come organo di supporto per l'attività del presidente».

<sup>237</sup> Sul punto, cfr. A. DI GIOVINE – A. MASTROMARINO, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007; I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 170 ss., secondo cui «l'accentuazione dei poteri nelle mani del 'Premier' non è una tendenza circoscritta alle vicende costituzionali e politiche italiane e trova un suo radicamento anche in contesto lontani sia dal punto di vista geografico, perché non si limita al solo Continente europeo; sia dal punto dal vista istituzionale, poiché interessa tutte le forme di governo ove la *leadership* assume in vario modo poteri sganciati dal resto della compagine governativa e dagli stessi partiti politici di cui il governo è espressione».

<sup>238</sup> Cfr. I. CIOLLI, *Ascesa e declino dell'attività di mediazione politica*, cit., p. 223 ss. Sulla personalizzazione della politica e sui partiti personali, *ex multis*, cfr. M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000, *passim*.

<sup>239</sup> R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 28. Sul ruolo del Presidente del Consiglio, in questa fase, cfr. F. MUSELLA – M. VERCESI, *Presidente del Consiglio, partiti politici e maggioranza parlamentare (1996-2016)*, in L. TEDOLDI (a cura di), *op. cit.*, p. 285 ss. In generale, cfr. A. BARBERA, *La costituzione della Repubblica*, p. 304 s. Cfr., inoltre, T.F. GIUPPONI, *Il governo nel sistema bipolare*, cit., p. 59, secondo cui «la transizione istituzionale degli anni Novanta ha complessivamente aumentato il peso politico del *premier*, capo della coalizione vincente alle elezioni e *leader* della maggioranza su cui sempre più chiaramente si esprime il voto popolare».

<sup>240</sup> Salvo precisare subito dopo che «restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione». Cfr. art. 1, c. 5, l. 270 del 2005. Cfr. sul punto V. LIPPOLIS, *La centralità del governo nel sistema politico*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010*, cit., p. 18 ss., secondo cui in questa fase il Presidente del Consiglio non sarebbe più «un mediatore di una coalizione che ha la sua forza nei partiti», ma un «leader che deve condurre alla vittoria elettorale la coalizione che in lui si riconosce».

coordinamento del Presidente, una volta entrato in carica, talvolta pesantemente condizionato «dalla struttura e dalle dinamiche della coalizione di maggioranza»<sup>241</sup>

In generale, le recenti ricostruzioni dottrinali “al tempo del maggioritario” della figura del Presidente del Consiglio sono andate in due direzioni<sup>242</sup>. Da un lato, la dottrina ha riconosciuto una innegabile valorizzazione e potenziamento della figura del Presidente del Consiglio, come conseguenza dell’assetto multilivello dell’attuale dinamica istituzionale. Si tratterebbe, pertanto, di un “pluspotere politico” di cui sarebbe titolare il vertice dell’esecutivo, in quanto carica che prende parte ad organi sovranazionali a cui prendono parte altri Capi di Stato e di Governo (Consiglio europeo, G20, G7, ecc.)<sup>243</sup>. Dall’altra, la ricostruzione della dottrina si è soffermata sulla perdita di potere decisionale in capo all’esecutivo, derivante dalla tecnicizzazione delle scelte politiche, dalla crisi di legittimazione politica delle istituzioni democratiche e dalla personalizzazione della politica, in un contesto mondiale in cui sempre più peso hanno multinazionali, che, in vario modo possono influire sulle dinamiche democratiche e sulle scelte politiche degli Stati<sup>244</sup>. In questo, senso, vi sarebbe in capo al Presidente del Consiglio «la massima concentrazione del minimo potere»<sup>245</sup>.

Un’ulteriore novità che ha caratterizzato, in parte, gli anni “del maggioritario” e che, si può dire, possa essere considerata attuale ancora adesso è la presenza di Presidenti del Consiglio di provenienza non politica, ma che hanno tratto la propria legittimazione istituzionale dall’aver un indubbio profilo tecnico, sviluppato, soprattutto, nell’ambito di organismi internazionali in campo economico (FMI, BCE, ecc.)<sup>246</sup>.

---

<sup>241</sup> G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e situazione di crisi politica (2001-2010)*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo*, cit., p. 97.

<sup>242</sup> Cfr. N. LUPO, *I rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli altri organi di rilevanza costituzionale*, cit., p. 53 ss.

<sup>243</sup> G. AMATO, *La funzione di governo oggi. Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, Annuario 2001. Il Governo, Padova, 2002, p. 259 ss., secondo cui «il plus-potere politico che gli viene dai diversi livelli e luoghi istituzionali in cui è comunque un vertice lo aiuta ad imporsi più facilmente nella sede tradizionale del Consiglio dei ministri e nei rapporti bilaterali con gli stessi Ministri. Sarà anche vero che la legge n. 400 lascia senza sanzione le sue direttive politiche ai Ministri. Ma quando egli le adotta sulla base di indirizzi di cui è stato partecipe nel G8, in sede europea, nella stessa Conferenza Stato-Regioni od anche in sede di concertazione, le sue direttive sono di fatto vincolanti e trattate come tali».

<sup>244</sup> Facebook, Amazon, Google, solo per citare alcuni esempi.

<sup>245</sup> Secondo la celebre definizione di M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica*, 2015, p. 113 s.

<sup>246</sup> Sul punto cfr. N. LUPO, *Su governi tecnici, governi neutrali e sulle loro strutture tecniche*, in AA.VV., *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, p. 315 ss., che qualifica i governi tecnici come quelli: «guidati da un Presidente del Consiglio che non fosse un politico “elettivo”, ma che avesse alle proprie spalle un curriculum di alto livello, indicato dai partiti e nominato dal Presidente della Repubblica appunto perché fino ad allora esterno alla dinamica politica, e composti in modo esclusivo o comunque prevalente da ministri non parlamentari».

Il primo Governo che ha visto la presenza di un presidente con tali caratteristiche è stato senz'altro quello guidato da Ciampi tra l'aprile del 1993 e il maggio del 1994, che può essere considerato l'ultimo governo prima della fine del sistema dei partiti che era nato all'indomani della Seconda guerra mondiale. Uguale caratterizzazione tecnica l'ha avuto il governo Dini tra il 1994 e il 1996, nato dalla crisi della coalizione di centro-destra guidata da Berlusconi. Successivamente, governo tecnico è stato quello guidato da Mario Monti, nato nel novembre del 2011 a seguito della fine dell'ultimo governo Berlusconi, e della delicata situazione economico-finanziaria che riguarda il debito pubblico nazionale. Come è stato notato<sup>247</sup>, questi tre governi possono essere accomunati, per la qualificazione di "governi tecnici", da alcune regolarità. In primo luogo, tali Governi si sono caratterizzati per essere nati nel corso della legislatura dal fallimento di precedenti esperienze di governo; inoltre, essi hanno goduto di un appoggio determinante del presidente della Repubblica nella loro fase genetica e di un appoggio parlamentare particolarmente ampio e trasversale; infine, come si è già accennato, i Presidenti del Consiglio alla guida di tali Governi, pur non essendo politici eletti, erano caratterizzati da competenze in campo economico-finanziario ed esperienze in istituzioni internazionali<sup>248</sup>. Questi tre elementi sembrano ricorrere anche nel caso del Governo guidato da Mario Draghi, con la rilevante differenza, però, che di quest'ultimo fanno parte, accanto a Ministri dalla spiccata caratterizzazione tecnica e particolarmente vicini al Presidente del Consiglio, anche esponenti politici, diversi dai segretari di partito (ad eccezione del Ministro della Salute, Speranza), dei partiti della coalizione di governo.

È inevitabile che in un governo non legittimato in maniera determinante dall'appoggio di forze politiche maggioritarie in parlamento, ma dalla caratterizzazione tecnica del Presidente del Consiglio e, talvolta, dei Ministri, il ruolo del Presidente del Consiglio subisca un netto rafforzamento, in quanto la necessità di mediazione con le delegazioni dei partiti all'interno del governo, se presenti, o, comunque, con le forze parlamentari di maggioranza viene risolta decisamente in favore del Presidente, forte del mandato ricevuto dal Presidente della Repubblica per affrontare determinati periodi di crisi.

Il superamento di un sistema prettamente bipolare a partire dalle elezioni politiche del 2013 ha rimesso in discussione l'assetto "tendenzialmente" maggioritario del sistema istituzionale, con il ritorno, confermato dalle elezioni politiche del 2018, di Governi di

---

<sup>247</sup> Cfr. *ivi*, p. 320 ss.

<sup>248</sup> Cfr. *ibidem*.

coalizione formati da partiti politici che si sono presentati in schieramenti diversi alle elezioni<sup>249</sup>. In particolare, assume rilievo il primo governo guidato da Conte, nato dall'incerto esito delle elezioni del 4 marzo 2018. Nell'impossibilità di forma un governo da parte delle coalizioni di centrodestra e di centrosinistra e da parte del Movimento 5 Stelle, dopo una lunga fase di trattative la Lega e il M5S hanno dato vita ad un governo di coalizione. La peculiarità di tale governo è stata quella di avere alla propria base un "contratto di governo", un vero e proprio atto negoziale che sancisse il programma di governo<sup>250</sup>. In questo contesto, come Presidente del Consiglio veniva individuato un soggetto, in quel momento, estraneo alle due forze politiche e terzo rispetto ad esse, nonostante fosse stato indicato nell'ipotetica lista dei ministri nel caso di governo del Movimento5Stelle, che potesse farsi "garante" del rispetto del contratto di governo<sup>251</sup>.

La prima fase del primo governo Conte è stata caratterizzata da una attenuata centralità del Presidente del Consiglio, dovuta, oltre all'estraneità del Presidente al contesto della politica nazionale, anche dalla presenza di due Vice-presidenti del Consiglio, capi politici dei due partiti della coalizione di governo. Tuttavia, tale elemento e la caratterizzazione "tecnica" e di estraneo della politica del Presidente del Consiglio, non ha impedito a quest'ultimo, di riaffermare, soprattutto nella fase finale del suo primo Governo e, ancora di più, nel secondo, soprattutto durante l'emergenza pandemica, una certa centralità del Presidente del Consiglio nelle dinamiche di governo<sup>252</sup>. Si potrebbe pertanto ritenere che, ormai, la preminenza del Presidente del Consiglio rispetto all'esecutivo di cui è a capo e la sua centralità nelle dinamiche della forma di governo sia diventato un tratto endemico del sistema di governo nazionale. Difatti, al contrario di quanto poteva aspettarsi il ritorno a dinamiche di coalizioni non ha riportato il Presidente del Consiglio al ruolo di "mediatore", così come era stato nei primi quarant'anni dell'esperienza repubblicana. La tendenza alla "verticalizzazione" della forma di governo è rimasta costante, se non addirittura aumentata negli ultimi anni, senz'altro influenzata dal

---

<sup>249</sup> Sulle dinamiche più recenti, ad esempio, I. CIOLLI, *La Formazione del I Governo tra regole, regolarità, innovazione e presunta privatizzazione degli accordi di governo*, in L. TEDOLDI (a cura di), *op cit.*, p. 485 ss.

<sup>250</sup> Cfr. A. STANCANELLI, M. ARSI, *I rapporti con il presidente della Repubblica, con il parlamento e con le regioni*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, cit., p. 1686 ss.

<sup>251</sup> *Ibidem*.

<sup>252</sup> Cfr., sul punto, A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2022, p. 149 ss.

processo di integrazione europea<sup>253</sup> e confermata nelle dinamiche che hanno interessato la gestione della pandemia da covid-19<sup>254</sup>. Su tali dinamiche si concentrerà il prosieguo del lavoro.

### **3.2. Le diverse proposte di riforma costituzionale riguardanti il ruolo del Presidente del Consiglio.**

Il ruolo del Presidente del Consiglio e i poteri ad esso costituzionalmente riconosciuti sono stati al centro del più ampio dibattito riguardante le riforme costituzionali, che si può dire abbia caratterizzato quel periodo della storia repubblicana che va dalla seconda metà degli anni '70 ai giorni nostri, dopo che, invece, i primi 30 anni della vita della Costituzione erano stati caratterizzati dal dibattito in merito alla sua attuazione<sup>255</sup>.

Già all'inizio degli anni '70 il dibattito scientifico si era interessato a possibili modifiche costituzionali che potessero garantire la formazione di "Governi di legislatura" e potessero rafforzare, all'interno della compagine governativa, il Presidente del Consiglio<sup>256</sup>. Tali riflessioni scientifiche trovarono, in parte, un seguito politico nella proposta in senso "presidenziale" formulata da Craxi con la c.d. "grande riforma" del 1979<sup>257</sup>.

Le prime proposte di riforma costituzionale riguardanti la forma di governo e i poteri dell'esecutivo furono promosse nel c.d. "decalogo Spadolini", già esaminato in precedenza; in particolare, il decalogo si proponeva il «pieno conferimento dei poteri di direzione della politica generale del governo in capo al Presidente del Consiglio»<sup>258</sup>, tra cui, anche il potere di revocare i ministri.

---

<sup>253</sup> Su cui si veda *infra*, cap. 4.

<sup>254</sup> Su cui si veda *infra*, cap. 5.

<sup>255</sup> Cfr., in generale sui tentativi di riforma costituzionale, A. BARBERA, *La costituzione della repubblica italiana*, cit., p. 177 ss.

<sup>256</sup> In particolare, si fa riferimento al dibattito scientifico nato dalle iniziative delle riviste *Gli Stati e Mondoperaio*. Cfr., sul punto, A. BARBERA, *op. loc. ult. cit.*

<sup>257</sup> L'allora segretario del PSI, Bettino Craxi, in un editoriale dell'*Avanti*, dal titolo "Ottava legislatura", del 25 settembre 1979, lanciò un progetto di grande riforma dell'impianto costituzionale in senso presidenzialista. Tuttavia, tale intento presto si risolse in un nulla di fatto e lo stesso Craxi, tempo dopo, sottolineò come quel tentativo rimase un «inutile abbaiare alla luna». Cfr. *Dall'idea della "Grande Riforma" ad "abbaiare alla luna"*, in [www.ansa.it](http://www.ansa.it), 12 gennaio 2010.

<sup>258</sup> Così A. SPIRI, *L'iniziativa parlamentare in materia di «democrazia governante»: il ruolo e le proposte delle commissioni bicamerali*, in L. TEDOLDI (a cura di), cit., p. 331 s.

Proprio la riforma della forma di governo e il rafforzamento dell'esecutivo furono i temi al centro del lavoro svolto dalle tre Commissioni bicamerali per le riforme costituzionali istituite dall'inizio degli anni '80 in poi.

In primo luogo, proprio sulla scia del dibattito della fine degli anni '70 e della spinta riformatrice spadoliniana, il 12 ottobre 1983 venne istituita la Commissione bicamerale "per le riforme costituzionali", presieduta dal deputato liberale Aldo Bozzi, che operò fino al gennaio del 1985, quando fu presentata ai Presidenti delle due Camere la relazione finale contenente una proposta di revisione costituzionale che interessava 44 articoli della Carta. In particolare, per quanto riguarda il ruolo del Presidente del Consiglio, la riforma proposta tratteggiava un Presidente, per quanto ancora nominato dal Presidente della Repubblica, titolare esclusivo del rapporto fiduciario con l'intero Parlamento (la fiducia sarebbe stata votata dalle Camere in seduta comune), che in sede di ottenimento della fiducia avrebbe esposto il programma di governo e la composizione del Consiglio di gabinetto, un nuovo organo che, più ristretto del Consiglio dei Ministri, lo avrebbe dovuto coadiuvare «nell'esercizio delle sue funzioni d'indirizzo e coordinamento nell'azione di governo»<sup>259</sup>. Inoltre, il Presidente del Consiglio avrebbe ottenuto il potere sostanziale, pur filtrato dalla formale proposta al Presidente della Repubblica, di nomina e di revoca dei Ministri. Tuttavia, com'è noto, la proposta formulata dalla c.d. Commissione Bozzi, che tra l'altro aveva solo funzione di studio e non di esame, non portò a nessuna modifica costituzionale, a causa della repentina modifica del quadro politico<sup>260</sup>.

Successivamente, fu il turno della c.d. Commissione "De Mita – Iotti", che operò tra il 1992 e il 1994 e produsse una relazione nel gennaio del 1994, anche se l'intento riformatore finì con la prematura fine della XI Legislatura. Per quanto riguarda la forma di governo la proposta prodotta dai lavori della Commissione, esclusa una modifica in senso presidenzialistico della forma di governo, che pure fu oggetto dei dibattiti della Commissione, prevedeva un rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e del Presidente del Consiglio pur rimanendo all'interno della forma di governo parlamentare<sup>261</sup>. In particolare, secondo la formulazione del nuovo articolo 92 della Costituzione, il Primo Ministro (secondo la sua nuova definizione) sarebbe stato eletto a maggioranza assoluta dal Parlamento in seduta comune, in base a candidature sottoscritte da almeno un terzo dei componenti, così da avere un rapporto di fiducia diretto e personale con le Camere. La nomina dei ministri, così come la revoca, sarebbe

---

<sup>259</sup> Secondo la nuova formulazione dell'articolo 93 Cost., citata da A. SPIRI, *op. cit.* p. 334 s.

<sup>260</sup> Sulle cause di tale fallimento, cfr. A. BARBERA, *La costituzione della repubblica italiana*, cit., p. 185.

<sup>261</sup> Cfr. la relazione sulla forma di governo dell'on. F. Bassanini alla Commissione per le riforme istituzionali.

stata un'attribuzione esclusiva del Primo Ministro. Inoltre, veniva disciplinata, all'articolo 94 Cost., l'istituto della c.d. "sfiducia costruttiva".

L'ultima bicamerale fu quella istituita nella XIII legislatura, con la legge costituzionale n. 1 del 1997 e presieduta da D'Alema. A differenza delle precedenti bicamerali, l'istituzione con legge costituzionale garantiva la possibilità per la Commissione di svolgere un vero e proprio esame in sede referente delle proposte di modifica costituzionale. Inoltre, il perimetro di riforma dei lavori della Commissione non si limitava a proposte di modifica della forma di governo, ma riguardava anche la forma di stato, e, in particolare, il titolo V della parte seconda della Costituzione.

Quanto alla forma di governo, la proposta di riforma si incentrava sul modello semipresidenziale: il punto centrale della riforma era l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, che avrebbe nominato, sulla base dei risultati elettorali della Camera, il Primo Ministro, il quale avrebbe proposto al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei Ministri. Il rapporto fiduciario vi sarebbe stato tra il Governo e la sola Camera dei deputati, che avrebbe potuto sfiduciarlo a maggioranza assoluta. In generale, si può dire che la riforma prevedeva un generale rafforzamento dell'esecutivo, anche attraverso l'introduzione di strumenti tesi a velocizzare l'esame parlamentare delle proposte governative presentate in via esclusiva dal Primo Ministro alle Camere<sup>262</sup>. Tuttavia, com'è noto, solo la parte riguardante la forma di stato e nello specifico quella riguardante la modifica del titolo V della seconda parte della Costituzione riuscì ad essere approvata, seppur con la sola maggioranza assoluta e pertanto fu sottoposta a referendum confermativo e, infine, varata con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Dopo i falliti tentativi di riforma costituzionale delle bicamerali, la maggioranza di centro destra, nel 2005, giunse ad approvare, con la maggioranza assoluta, un'organica riforma della Costituzione, che però superò il referendum confermativo e fu seccamente bocciata dal corpo elettorale. Il centro della riforma costituzionale era proprio il rilevante aumento dei poteri del vertice dell'esecutivo, tanto da far parlare di un "premierato forte"<sup>263</sup>. In particolare, la riforma incentrava la forma di governo sul Primo Ministro, titolare del potere esecutivo, con facoltà di nomina e di revoca dei ministri, e con la possibilità di chiedere al Presidente della Repubblica, ma detenendone la «esclusiva responsabilità», lo scioglimento della Camera dei deputati. Inoltre, il nuovo articolo 92 Cost. prevedeva la candidatura alla carica di Primo

---

<sup>262</sup> Cfr., sul punto, A. SPIRI, *L'iniziativa parlamentare in materia di «democrazia governante»*, cit., p. 340 s.

<sup>263</sup> Cfr. A. BARBERA, *La costituzione della repubblica italiana*, cit., p. 186.

Ministro attraverso un sistema di collegamento con le liste presentatesi alle elezioni politiche. Il nuovo articolo 94 Cost., incentrato proprio sulla figura del Primo Ministro, prevedeva, tra l'altro, il voto di fiducia, della sola Camera dei deputati, sul programma di governo e la possibilità della Camera di sfiduciare il Primo Ministro, con la votazione di una mozione di sfiducia a maggioranza assoluta, secondo gli schemi della c.d. "sfiducia costruttiva".

Infine, l'ultimo tentativo di riforma organica della Costituzione approvata dalla maggioranza di centro-sinistra nel 2016, ma che ugualmente non superò il referendum confermativo del 4 dicembre 2016, incentrata sul superamento del bicameralismo paritario, non prevedeva espressamente disposizioni tese a rafforzare il ruolo dell'esecutivo e del Presidente del Consiglio, ad eccezione della possibilità per il governo di prevedere che per alcuni disegni di legge vi fosse una "data certa" per la loro approvazione parlamentare.

In conclusione, alla luce del quadro tracciato in riferimento ai tentativi di riforma costituzionale degli ultimi quarant'anni, si può dire che tale dibattito è quasi sempre coinciso con quello in merito al rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e in particolare del Presidente del Consiglio. Nello specifico, costanti di tale proposte di riforma sembrerebbero essere, pur nel tendenziale mantenimento della struttura collegiale dell'esecutivo, da un lato, l'attribuzione al Capo dell'esecutivo del potere (diretto o indiretto) di nomina e di revoca dei ministri e, dall'altro, l'istaurazione del rapporto fiduciario tra il parlamento e il solo vertice dell'esecutivo. Tuttavia, tali tendenze, come visto, non sembrerebbero essere state confermate nelle ultime proposte di riforma costituzionale che si sono perlopiù incentrate sul superamento del bicameralismo paritario.

### **3.3. Recenti dinamiche evolutive dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio (cenni).**

Per quanto riguarda l'organizzazione della Presidenza, gli anni più recenti sono stati caratterizzati dall'approvazione di atti normativi assai rilevanti per l'attribuzione delle funzioni di coordinamento e di promozione della Presidenza, frutto di una, seppur lenta e non costante, implementazione delle basi poste dalla legge n. 400. In primo luogo, una prima attuazione e integrazione della legge n. 400 è avvenuta attraverso l'approvazione del

“regolamento interno” del Consiglio dei ministri, il 10 novembre 1993, adottato con d.P.C.M., previa deliberazione da parte del Consiglio stesso, come previsto dall’art. 4 della legge<sup>264</sup>.

Inoltre, rilevanti è stata l’emanazione dei d.lgs. nn. 300 e 303 del 1999. Entrambi i decreti legislativi costituiscono attuazione della legge n. 59 del 1997. L’obiettivo della riforma fu quello di potenziare le strutture di supporto al presidente al fine di sancire il primato delle politiche generali, in luogo della atavica prevalenza di politiche settoriali e frammentate, facendo divenire la riforma della Presidenza un “segmento” della riforma complessiva dell’apparato burocratico centrale<sup>265</sup>. Quanto al primo, esso attua l’articolo 95 Cost. nel senso di prevedere una disciplina unica di organizzazione ministeriale, fissando anche il numero (passati da 18 a 12) e le attribuzioni dei Ministeri<sup>266</sup> (su cui, tuttavia, si è più volte intervenuti, accorpendo e scorporando singole competenze, anche al fine di creare nuovi ministeri)<sup>267</sup>.

Il secondo decreto legislativo, invece, è intervenuto sull’ordinamento della Presidenza del Consiglio «proponendone “una ‘rilettura’ in senso funzionalista”, al fine di dotare il Presidente del Consiglio di un apparato in grado di assisterlo più efficacemente nelle funzioni

---

<sup>264</sup> Su cui, cfr. S. MERLINI – G. GUIGLIA, *Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri*, in *Quad. cost.*, n. 3, 1994, p. 477 ss.

<sup>265</sup> Cfr. L. FIORENTINO, *L’organizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1260 s., secondo cui, difatti, lo scopo dell’intervento normativo è quello di «assicurare il collegamento funzionale-operativo della presidenza con le amministrazioni interessate [e di] potenziare le autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio».

<sup>266</sup> Sul contenuto della riforma cfr. L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei Ministeri: le disposizioni generali (articoli 1-7)*, 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, 125 ss.

<sup>267</sup> In questo senso, appare paradigmatico quanto avvenuto al Ministero dell’Università e della Ricerca: con il d. lgs. 300/99 viene accorpato a quello dell’Istruzione. Con il Governo Prodi II, nel 2006, il MIUR venne nuovamente “spacchettato”. Con Governo Berlusconi IV, invece, si riuniscono di nuovo i due ministeri. Il 28 dicembre 2019 il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte annuncia lo scorporo del MIUR, e la ricostituzione del Ministero dell’università e della ricerca nel Governo Conte II a partire dal 2020. Il ministero è ricostituito con decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1, convertito in legge 5 marzo 2020, n. 12. Storia analoga si può fare per la competenza riguardante il turismo: con la riforma del 1999 la direzione generale del turismo è stata trasferita al ministero delle attività produttive. Successivamente, tale competenza con il governo Prodi II le funzioni in materia di turismo furono ritrasferite presso la Presidenza del Consiglio. Nel 2013 tali competenze furono devolute dal governo Letta al ministero per i beni e le attività culturali che assunse la denominazione di ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (Mibact). Nel 2018, il governo Conte I, trasferì ancora tale competenza al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali che assunse la denominazione di ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, al cui interno fu incardinato il nuovo Dipartimento del turismo. Con il governo Conte II, tale competenza è ritornata in capo al ministro per i beni e le attività culturali. Infine, il governo Draghi ha stabilito la reintroduzione di un autonomo Ministero del turismo, dotato di portafoglio. Su tali dinamiche, da ultimo, D. DE LUNGO, *Appunti costituzionali sul nuovo “Decreto Ministeri” del Governo Draghi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021; in generale sulle evoluzioni dell’organizzazione ministeriale post-riforma E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit., p. 161 ss.; R. PALENCA TABULAZZI, *Le fonti sull’organizzazione ministeriale tra regole costituzionali e recenti prassi*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previsto dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, 2012, p. 331 ss.

di indirizzo e coordinamento dell'attività di governo»<sup>268</sup>, con lo scopo di farla diventare una vera e propria «cabina di regia della politica governativa»<sup>269</sup>. In tale intervento era ravvisabile anche la volontà, non completamente attuata e in parte rivista, anche a seguito di pronunce della Corte costituzionale, di rendere la Presidenza un organo dotato di una particolare autonomia contabile, organizzativa e di bilancio simile a quella riconosciuta agli altri organi costituzionali<sup>270</sup>. In particolare, il decreto legislativo n. 300/99 ha sottratto gran parte degli atti del Presidente del Consiglio, espressione di tale autonomia, alle normali procedure dell'art. 17 della legge n. 400/88 e a forme di controllo preventivo<sup>271</sup>.

Tuttavia, nonostante fosse nelle intenzioni dichiarate della riforma<sup>272</sup>, non si è riuscito a “liberare” del tutto la Presidenza da funzioni di tipo “gestionale” e di “amministrazione diretta”, diverse dall'attività di direzione coordinamento e promozione dell'attività di governo<sup>273</sup>. Inoltre, nonostante tali riforme abbiano determinato una riorganizzazione delle strutture ministeriali e della presidenza stessa, rendendole più flessibili, esse non hanno determinato un significativo ed apprezzabile intervento nell'ambito dei rapporti tra Presidente del Consiglio, Consiglio e Ministri<sup>274</sup>.

---

<sup>268</sup> N. LUPO, *Il governo italiano*, cit., p. 937. In generale su tale intervento normativo 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*, cit., 35 ss.

<sup>269</sup> C. COLAPIETRO, *Il governo e la pubblica amministrazione, I. La dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*, Torino, 2004, p. 392. Cfr. R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 32, secondo cui «l'obiettivo del d. lgs. n. 303 del 1999 era quello di sfruttare al massimo il sistema di governo a “fattispecie aperta” delineato dalla Costituzione, al fine di potenziare le autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio».

<sup>270</sup> Cfr., sul punto, G. RIZZONI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri: un ministero “sui generis”*, in C. D'ORTA-F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, 1997, p. 367 ss.

<sup>271</sup> Sull'intervento della Corte costituzionale in materia si veda la sent. n. 221 del 2003, con cui la Corte ha annullato art. 9, comma 7, primo periodo, del decreto legislativo 303 che sottraeva tali atti al controllo degli organi ausiliari del governo. Cfr. R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 32 s. e la bibliografia ivi citata (nota n. 159).

<sup>272</sup> Già nella relazione al disegno di legge governativo viene precisato che l'obiettivo di «ricostruire una struttura idonea a fornire supporto alle funzioni istituzionali del Presidente del Consiglio» viene perseguito attraverso lo snellimento delle sue funzioni e il trasferimento «a ministeri o costituiti in ente od altro organismo autonomo i dipartimenti che sono venuti nel tempo ad aggiungersi a quelli di diretta attinenza alle funzioni istituzionali del Presidente». Sul punto, cfr. L. FIORENTINO, *L'organizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1260.

<sup>273</sup> Su tale questione cfr. *infra* cap. 3, par. 4.

<sup>274</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, *Il governo nel sistema bipolare*, cit., p. 59; G. MONTEDORO, *Il Dipartimento affari giuridici e legislativi e gli uffici apicali*, cit., secondo cui «nemmeno il d.lgs. 303 del 1999 riesce a configurare la presidenza del Consiglio [...] alla stregua delle amministrazioni degli organi costituzionali (presidenza della repubblica, parlamento, Corte costituzionale), dotate di autodichia» poiché in questi casi l'autonomia di tali organi sarebbe nata proprio «al fine di evitare che essi siano risucchiati e/o condizionati dall'apparato di governo».

Nel corso dei primi anni del nuovo secolo si è assistito alla trasformazione della Presidenza nell'effettivo «centro propulsore dell'attività amministrativa e istituzionale», con l'espansione delle competenze di quest'ultima in settori ritenuti di volta in volta strategici, come il coordinamento della politica economica, la programmazione strategica, la semplificazione amministrativa e, come si vedrà nel prosieguo, la politica europea<sup>275</sup>.

Infine, è da segnalare che un tentativo di snellimento organizzativo della Presidenza è stato posto in essere dalla legge n. 124 del 2015. In particolare, la legge ha tentato di rafforzare le strutture amministrative di supporto al Presidente nella direzione della politica generale del governo e nelle attività di impulso, promozione e coordinamento dell'attività dei ministri<sup>276</sup>. Tuttavia, a tal proposito è da segnalare la mancata attuazione della delega prevista dall'art. 8 della legge n. 124 del 2015, finalizzata a «modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri». Il fine della riforma era quello di definire maggiormente le competenze «funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche e le modalità con cui assicurare che le nomine, anche affidate a singoli Ministri, “siano oggetto di esame in Consiglio dei ministri”»<sup>277</sup>. Le finalità della riforma manifestavano, ancora una volta, la necessità di intervenire in particolare sull'attività di coordinamento e di promozione del Presidente, rispetto all'attività dei ministri; esigenza che nell'ultimo periodo sembrerebbe aver dato vita ad un sistema di coordinamento basato su un'attività che si potrebbe dire di “*soft power*” da parte del Sottosegretario di Stato alla Presidenza<sup>278</sup>.

Il tentativo di riorganizzazione è stato portato avanti anche nel 2016, con la rimodulazione di alcune strutture generali, che tuttavia ha confermato la tradizionale previsione di competenze di gestione attiva, a cui, paradossalmente si sono aggiunti altri due programmi di spesa: quello relativo allo sviluppo sostenibile e quello relativo all'edilizia abitativa e alle politiche territoriali<sup>279</sup>; inoltre, si è provveduto ad una sostanziale riorganizzazione del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica<sup>280</sup>.

---

<sup>275</sup> L. FIORENTINO, L'organizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri, cit., p. 1269 s.

<sup>276</sup> Cfr. *ivi*, p. 1276 s.

<sup>277</sup> Cfr. N. LUPO, *Il governo italiano*, cit., p. 988.

<sup>278</sup> Cfr., *infra*, cap. III, par. 1.

<sup>279</sup> L. FIORENTINO, L'organizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri, cit., p. 1276 s.

<sup>280</sup> *Ibidem*, secondo cui tale intervento ha consentito di potenziare le funzioni di valutazione strategica e monitoraggio degli interventi pubblici da parte della Presidenza, come previste dal d.lgs. n. 228 del 2011.



## **PARTE II**

### **L'ORGANIZZAZIONE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO**

## CAPITOLO III

### **Il Presidente del Consiglio tra tecnica e politica: l'apparato servente**

**SOMMARIO: 1. L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio. – 2. Il coordinamento dell'attività normativa del governo. – 2.1. Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL). – 2.2. Il coordinamento dell'attività normativa tra prassi e disfunzioni. La c.d. approvazione “salvo intese”. – 2.3. L'attività “normativa” del Presidente del Consiglio: i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. – 3. Il coordinamento della finanza pubblica e il crescente ruolo del Ministro dell'economia e delle finanze. – 3.1. I rapporti tra la Presidenza del Consiglio e Ministero dell'Economia. – 3.2. La Ragioneria generale dello Stato e le recenti proposte di riforma. 4. Le competenze di amministrazione attiva del Presidente del Consiglio.**

## 1. L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio.

Il 29 marzo 1961 segnò una data assai rilevante per l'apparato burocratico alle dipendenze del Presidente del Consiglio: si tratta della data in cui la sede della Presidenza del Consiglio fu spostata dal Viminale, sede del Ministero dell'Interno, all'attuale collocazione di Palazzo Chigi, che era stato sino ad allora la sede del Ministero degli Esteri<sup>281</sup>. Difatti, dalla nascita della Repubblica fino a questa data la Presidenza del Consiglio non solo aveva condiviso la sede (prima a Palazzo Braschi e poi a Palazzo del Viminale) con il Ministero degli Interni, ma molti dei servizi della Presidenza venivano assicurati dagli uffici del Ministero dell'Interno. Il personale interno della Presidenza era particolarmente esiguo (contava non più di 50 unità) e, in ogni caso, era "comandato" dallo stesso Ministero dell'interno<sup>282</sup>. Si trattava, evidentemente, di un *relict* della prassi istituzionale di epoca liberale per cui il Presidente del Consiglio era titolare anche del dicastero dell'interno, e per tanto si "appoggiava" per le proprie funzioni a quell'apparato burocratico. L'evento, che potrebbe sembrare di mero rilievo "organizzativo" e simbolico, ha un certo interesse per lo sviluppo dell'apparato burocratico della Presidenza del Consiglio. In primo luogo, sancì definitivamente, anche da un punto di vista "logistico", la totale indipendenza e separazione del ruolo di Presidente del Consiglio da quello di altri dicasteri ritenuti di primo piano (interni e difesa). Inoltre, consentì piena autonomia della Presidenza, e, di conseguenza, del Presidente del Consiglio, manifestando appieno la necessità della Presidenza di trovare spazi adeguati a quell'apparato burocratico che in quegli anni andava sempre più aumentando, in virtù della strutturazione di poteri presidenziali ben diversi da quelli di epoca statutaria.

All'indomani della nascita della Repubblica, la Presidenza del Consiglio può essere considerata un vero e proprio "bazar"<sup>283</sup>, anche perché aveva ereditato dal regime fascista l'attribuzione di un insieme assai eterogeneo di organizzazioni<sup>284</sup>. A questi, sin da subito, e in continuità con l'attribuzione di competenze diverse da quelle di coordinamento e direzione, si

---

<sup>281</sup> Sull'evoluzione delle sedi della Presidenza del Consiglio, e in particolare sulle vicende di Palazzo Chigi, si veda M. VERGA, *La presidenza del Consiglio a Palazzo Chigi*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, cit., p. 1285 ss.

<sup>282</sup> Sul punto, cfr. S. TROILO, *La struttura del governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 10; A. PAJNO, *Le leggi di riforma e la riforma della presidenza*, cit., p. 1115, che parla di questa fase come di quella in cui la presidenza "viveva all'ombra" degli altri ministeri, in particolare del Ministero dell'Interno.

<sup>283</sup> Secondo la definizione di Ruini, presidente della Commissione dei settantacinque, citata da E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 444.

<sup>284</sup> Cfr. decreto 2 agosto 1943, n. 704, che con la soppressione del partito nazionale fascista aveva operato tale trasferimento. Per un'elencazione di tali enti si veda E. ROTELLI, *op. loc. ult. cit.*, nota n. 101.

aggiunsero competenze amministrative dirette, come il Commissariato per il Turismo o la Direzione generale per lo spettacolo<sup>285</sup>. Al contempo, però, vennero adottati atti organizzatori che ne segnarono un certo miglioramento amministrativo, con il riconoscimento di una particolare autonomia organizzativa per la strutturazione del gabinetto della Presidenza e della Segreteria del Presidente<sup>286</sup>. Ma l'inefficienza dell'organizzazione amministrativa che ha caratterizzato la Presidenza in quegli anni può essere vista anche nella costituzione di organismi amministrativi di coordinamento esterni alla Presidenza, per lo più attraverso comitati interministeriali, funzionali alla gestione politica dei settori interessati, ma assai poco a quella tecnico-amministrativa, come ad esempio quelli riguardanti la programmazione economica, che, difatti, non ebbe mai davvero reale attuazione<sup>287</sup>. Perciò, sino alla legge n. 400 del 1988 la Presidenza del Consiglio, come visto in precedenza, rimase un aggregato di piccoli disparati ministeri, dotato di una «minuscola segreteria e da un grossissimo gabinetto»<sup>288</sup>, con strutture assai eterogenee di carattere accessorio e transitorio<sup>289</sup>.

Accanto a queste strutture, iniziò, senza un progetto coerente, la definizione di uffici e dipartimenti funzionali all'attività di coordinamento del Presidente, istituiti, nel fallimento dei tentativi di intervento normativi che avevano caratterizzato gli anni precedenti, attraverso lo strumento degli ordini di servizio<sup>290</sup>. Un esempio è dato dall'ordine di servizio del 19 giugno 1964 che istituì all'interno della Presidenza quattro dipartimenti “*ferma restando l'attribuzione delle competenze già determinate per l'ufficio studi e legislazione e per l'ufficio regioni*” (cerimoniale, affari generali e personale, coordinamento dei servizi amministrativi, affari economico-finanziari e sociali); quattro servizi (enti vigilati ed enti pubblici in genere,

---

<sup>285</sup> Su cui cfr. *infra*, par. 4 di questo capitolo.

<sup>286</sup> E. ROTELLI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>287</sup> *Ibidem.*

<sup>288</sup> F. STADERINI, *L'ordinamento della presidenza del consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *op. cit.*, p. 163

<sup>289</sup> Nel corso degli anni le competenze attribuite sono state le più disparate. Per un'elencazione cronologica delle più importanti cfr. M. LUCIANI – V. LIPPOLIS, *La Presidenza del Consiglio dei ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana*, in *www.italiadecide.it*, 2016, p. 4 ss. tra cui possono essere ricordate in questa sede: con il d.P.R. n. 3 del 1957 il Consiglio superiore della pubblica amministrazione; con la l. n. 685 del 1975 veniva istituito, il Comitato nazionale di coordinamento per l'azione antidroga; con la l. n. 416 del 1981 veniva istituito il servizio dell'editoria; Con l'art. 27 della l. n. 93 del 1983 veniva istituito, nell'ambito della Presidenza del Consiglio, il Dipartimento per la funzione pubblica; con il d.P.C.M. del 14 settembre 1984 si disciplinava l'organizzazione del Dipartimento per la protezione civile. Con il d.P.C.M. del 16 ottobre 1984 veniva costituito, presso il Dipartimento della protezione civile, il Comitato operativo per le emergenze (EMERCOM); con il d.P.C.M. del 18 dicembre 1985 il Comitato di coordinamento delle attività in materia di sicurezza nel settore industriale; con la l. n. 64 del 1986 veniva istituito il Dipartimento per il Mezzogiorno; con un d.P.C.M. del 10 novembre 1987 del veniva istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Dipartimento per i problemi delle aree urbane .

<sup>290</sup> Cfr., sul punto, L. FIORENTINO, *L'organizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1241 s.

interrogazioni e atti parlamentari, ragioneria, servizi tecnici e di telecomunicazioni; due uffici (economato e pubblica sicurezza) e le segreterie (del Presidente, del Sottosegretario e del Capo di gabinetto)<sup>291</sup>. Un altro atto funzionale alla definizione di strutture serventi di coordinamento è stato l'ordine di servizio, già esaminato in precedenza, del 29 aprile 1982, sulla riorganizzazione della Presidenza, il quale costituì la base organizzativa su cui si innestò la legge n. 400<sup>292</sup>. In sintesi, la Presidenza, in questa fase, era costituita da un apparato amministrativo a capo del quale non era posto un vertice amministrativo, in quanto il vertice gerarchico della Presidenza era costituito esclusivamente dal Capo di gabinetto; non vi era un ufficio legislativo vero e proprio e non vi era personale di ruolo. Infine, non vi era nemmeno un regolamento interno, ma la disciplina organizzativa era uguale a quella di tutte le altre amministrazioni dello Stato, senza nessun tipo di autonomia contabile e organizzativa<sup>293</sup>. Pertanto, si può ritenere che, nell'attesa di una definizione legislativa del suo ordinamento, l'organizzazione della Presidenza si basasse su una «normazione frammentaria, nonché ispirata da intenti diversi»<sup>294</sup>, allontanandosi «lentamente, ma inesorabilmente, dalla figura di Presidenza che poteva trasparire dalla lettura sistematica delle previsioni costituzionali»<sup>295</sup>.

Come si è visto nel capitolo precedente, la legge n. 400 del 1988 e i successivi interventi normativi hanno radicalmente modificato la struttura organizzativa della Presidenza

---

<sup>291</sup> Cfr. sul punto A. PAJNO, *Le leggi di riforma e la riforma della presidenza*, cit., p. 1117 s., il quale nota che già da questo periodo iniziano a mescolarsi nelle strutture della presidenza «funzioni di assistenza al presidente, compiti di autoamministrazione in senso stretto e funzioni di amministrazione attiva, non coerenti con quelle proprie del Presidente del Consiglio».

<sup>292</sup> Con l'ordine di servizio del 29 aprile 1982 il Presidente del Consiglio disciplinava la struttura della Presidenza. All'art. 1 si stabiliva che: «Il Gabinetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri è ordinato nei seguenti Dipartimenti ed Uffici: Dipartimento per gli affari giuridici, legislativi e per i rapporti con gli organi costituzionali; Dipartimento per gli affari economici; Dipartimento per l'analisi e la verifica del programma del Governo; Dipartimento per i servizi amministrativi e tecnici; Ufficio del consigliere per i problemi costituzionali; Ufficio del portavoce del Presidente del Consiglio dei Ministri; Ufficio del Consigliere diplomatico; Ufficio del consigliere militare; Ufficio del cerimoniale; Ufficio del coordinamento interministeriale; Ufficio della Segreteria del Consiglio dei Ministri; Ufficio di segreteria e per gli affari generali di Gabinetto. Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri fanno altresì capo i Dipartimenti per i rapporti con il Parlamento; per la funzione pubblica; per gli affari regionali; per gli affari comunitari; per la protezione civile, ai quali sono preposti Ministri senza portafoglio; fanno inoltre capo, regolati con norme specifiche: l'Ufficio del Ministro per la ricerca scientifica e tecnologica; l'Ufficio del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno; la Direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica».

<sup>293</sup> Cfr., sul punto, A. RAZZA, *Origine e sviluppo dei centri decisionali*, cit., p. 355.

<sup>294</sup> Cfr. E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 72. Cfr., inoltre, R. DI PASSIO, *La struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1976, p. 617, che parla di un «grosso e mastodontico gabinetto composto dai più svariati uffici, organizzati in ripartizioni e servizi».

<sup>295</sup> M. LUCIANI – V. LIPPOLIS, *op. cit.*, p. 7.

del Consiglio, gettando le base per la sua attuale configurazione, cercando di renderla quanto più una struttura di supporto al Presidente del Consiglio e non già al Consiglio dei ministri<sup>296</sup>.

La legge n. 400/88 ha stabilito che Presidenza del Consiglio organizza i propri uffici con regolamenti di delegificazione e con decreti del Presidente del Consiglio e prevede un'organizzazione in Dipartimenti e Uffici.

Attualmente la struttura della Presidenza del Consiglio è disciplinata da una serie di atti normativi sia primari (l. n. 400/88 e d. lgs. n. 303/99)<sup>297</sup>, sia, per quanto riguarda gli aspetti concreti di organizzazione interna, da decreti del Presidente del Consiglio<sup>298</sup>. La struttura organizzativa della Presidenza è stabilita dal d.P.C.M del 1° ottobre 2012, più volte modificato, fino all'ultima modifica apportata dal d.P.C.M del 2 agosto 2021, che ha apportato modifiche all'organizzazione e alle competenze dell'ufficio per il programma di governo.

La versione vigente del d.P.C.M. del 2012 ricalca la separazione tra Dipartimenti e uffici autonomi. Nello specifico, si tratta di strutture generali a cui è affidata la cura di aree funzionali omogenee. Mentre i Dipartimenti sono articolati in Uffici di livello dirigenziale generale, gli uffici autonomi sono strutture di livello dirigenziale generale dotate di autonomia funzionale equiparabile a quella dei Dipartimenti<sup>299</sup>. Pertanto, l'organizzazione della Presidenza del Consiglio si divide in tre grandi aree: a) in primo luogo vi sono gli uffici di diretta collaborazione degli organi politici, del Presidente, dei Ministri senza Portafoglio e dei sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio. In particolare, gli uffici di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio sono: l'Ufficio del Presidente (definito, anche, Ufficio di Gabinetto)<sup>300</sup>, a capo del quale è preposto il Capo di gabinetto del Presidente del Consiglio, che coordina l'attività degli uffici di diretta collaborazione del Presidente; dall'ufficio per la comunicazione istituzionale; dall'ufficio del Consigliere diplomatico e quello del Consigliere Militare<sup>301</sup>. Tali uffici rispondono direttamente al Presidente del Consiglio e

---

<sup>296</sup> *Ivi*, p. 8. Cfr., in generale sull'organizzazione della presidenza, L. FIORENTINO, *L'organizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1261 ss.

<sup>297</sup> In un certo senso è da ricordare anche il d.lgs. 300/99, che, riorganizzando le attribuzioni dei ministeri, ha sottratto, almeno in parte alcune attribuzioni di amministrazione attiva della Presidenza, "decongestionando", l'attività burocratica della presidenza e focalizzando le sue funzioni su quelle più propriamente di coordinamento.

<sup>298</sup> Cfr. art. 7 d. lgs. n. 303/99.

<sup>299</sup> Cfr. [www.governo.it/it/organizzazione/uffici-dipartimenti-strutture/69](http://www.governo.it/it/organizzazione/uffici-dipartimenti-strutture/69).

<sup>300</sup> È da notare che a seguito dell'istituzione del Segretario generale, l'ufficio di Gabinetto ha visto nettamente restringersi la struttura del Gabinetto, che nella fase precedente all'adozione della legge n. 400 aveva svolto un ruolo determinante per l'espletamento delle attività del Presidente.

<sup>301</sup> Cfr. artt. da 8 a 11 d.p.c.m. 1° ottobre 2012. Invece, ai sensi dell'art. 6 del medesimo decreto gli uffici di diretta collaborazione dei Ministri senza portafoglio sono costituiti da un ufficio di gabinetto, da un settore legislativo, da una segreteria particolare e da un ufficio stampa.

sono strettamente funzionali all'espletamento delle funzioni di supporto per le definizioni di indirizzo e coordinamento<sup>302</sup>; b) Dipartimenti e Uffici di cui il Presidente si avvale per le funzioni di indirizzo e coordinamento relative a specifiche aree politico-istituzionali (in alcuni casi delegate a Ministri senza portafoglio)<sup>303</sup>; c) Dipartimenti e Uffici di supporto al Presidente per l'esercizio delle funzioni di coordinamento e indirizzo politico generale, nonché per il supporto tecnico-gestionale<sup>304</sup>. A queste strutture si aggiungono eventuali strutture di missione di durata temporanea istituite ai sensi dell'articolo 7 del d.lgs. n. 303/1999, per lo svolgimento di particolari compiti, per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi. Le strutture della Presidenza, inoltre, sono caratterizzate da un'ampia autonomia organizzativa, poiché l'organizzazione interna viene stabilita da Decreti del Presidente del Consiglio, non aventi natura regolamentare, che si affianca ad un'autonomia contabile e di bilancio, in virtù della quale la Presidenza utilizza le disponibilità finanziarie stabilite in apposito titolo della legge di bilancio<sup>305</sup>.

---

<sup>302</sup> Si tratta di organi di nomina fiduciaria del Presidente del Consiglio. La Corte costituzionale occupandosi degli uffici di diretta collaborazione rispetto alla disciplina del c.d. "spoils system", che prevede la decadenza dall'incarico di alcuni dirigenti di vertice al cambio di governo, se non confermati entro trenta giorni dal giuramento del nuovo governo, con la sentenza n. 304 del 2010 ha ritenuto che «detti uffici, infatti, sono collocati in un ambito organizzativo riservato all'attività politica con compiti di supporto delle stesse funzioni di governo e di raccordo tra queste e quelle amministrative di competenza dei dirigenti », sussistendo tra tali uffici e l'organo politico « una intima compenetrazione e coesione che giustifichi un rapporto strettamente fiduciario finalizzato alla compiuta definizione dell'indirizzo politico-amministrativo» Cfr., sul punto, E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit., p. 124 s.; V. CERULLI IRELLI, *Qualche spunto sulla posizione della Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 47.

<sup>303</sup> Attualmente le strutture di questo tipo sono le seguenti: Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie; Dipartimento "Casa Italia"; Dipartimento della funzione pubblica; Dipartimento per le Politiche giovanili e il Servizio civile universale; Dipartimento per le pari opportunità; Dipartimento per le politiche antidroga; Dipartimento per le politiche di coesione; Dipartimento per le politiche europee; Dipartimento per le politiche della famiglia; Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica; Dipartimento della protezione civile; Dipartimento per i rapporti con il Parlamento; Dipartimento per le riforme istituzionali; Dipartimento per la trasformazione digitale; Dipartimento per lo sport; Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità; Ufficio per il programma di Governo; Ufficio di segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

<sup>304</sup> Attualmente le strutture di questo tipo sono le seguenti: Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi; Dipartimento per il coordinamento amministrativo; Dipartimento per l'informazione e l'editoria; Ufficio del controllo interno, la trasparenza e l'integrità; Ufficio del Segretario generale; Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri; Dipartimento per il personale; Dipartimento per i servizi strumentali; Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile; Ufficio del cerimoniale di Stato e per le onorificenze.

<sup>305</sup> Cfr. L. FIORENTINO, *L'organizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1263; S. TROILO, *La struttura del governo*, cit., p. 16 ss.; M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, p. 45 ss., secondo cui l'autonomia organizzativa riconosciuta dal d.lgs. 303/99 al Presidente del Consiglio (art. 7, c. 7), comporta «un margine di discrezionalità praticamente illimitato». Sul punto, la giurisprudenza costituzionale (sent. n. 221 del 2002), ha precisato che tale autonomia in ogni caso non può arrivare al punto di escludere gli atti di autoorganizzazione della Presidenza dall'obbligo di visto e alla registrazione della Corte dei conti. Pertanto, la Corte, pronunciandosi sul conflitto di attribuzione sollevato dalla Corte dei Conti, ha annullato l'art. 9, comma 7, primo periodo, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, che escludeva tale obbligo per i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti

In questo quadro, un ruolo centrale viene assunto dal Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, previsto per la prima volta dalla legge n. 400/88, al cui vertice è preposto un Segretario generale, nominato con apposito decreto del Presidente del Consiglio, il quale «assicura il supporto all'espletamento dei compiti del Presidente del Consiglio dei ministri»<sup>306</sup>. Tale organo può essere considerato il tramite tra la funzione d'indirizzo dell'organo politico e la funzione di gestione amministrativa<sup>307</sup>. Sotto la direzione del Segretario Generale vi sono tutte le strutture generali (Dipartimenti e Uffici autonomi) della Presidenza del Consiglio non affidate a Ministri o Sottosegretari. Pertanto, nell'organizzazione della Presidenza si viene a creare una generale separazione tra gli uffici e i dipartimenti a cui è preposto un Ministro o un Sottosegretario, soggetti ad un vertice "politico", che, nel caso di Ministri senza portafoglio, partecipa di diritto al Consiglio dei Ministri in quanto componente effettivo dell'organo collegiale<sup>308</sup>; e la struttura parallela sottoposta ad un vertice più marcatamente amministrativo, benché nominato direttamente dal Presidente del Consiglio<sup>309</sup>, e che a quest'ultimo risponde direttamente, costituendo una struttura di passaggio «fra le scelte di indirizzo politico del Presidente e l'attività amministrativa concreta»<sup>310</sup>. Tale separazione, già in parte prevista dalla legge n. 400/88, è

---

dal medesimo art. 9 – in materia di personale della Presidenza del Consiglio –, dall'art. 7 – di esercizio dell'autonomia organizzativa della Presidenza del Consiglio – e dall'art. 8 – in materia di autonomia contabile e di bilancio della Presidenza del Consiglio.

<sup>306</sup> Art. 19, c.1, l. n. 400/88.

<sup>307</sup> Cfr. E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit., p. 117. Cfr., inoltre, S. TROILO, *op. loc. ult. cit.*; G. AMATO, *La presidenza come organo di coordinamento amministrativo*, cit., p. 13 s., che, notando la mole di funzioni attribuite al Segretario generale, ritiene che l'istituzione del Segretariato generale sia stato uno dei punti centrali della legge n. 400/88 per rendere efficiente in capo alla Presidenza la funzione di coordinamento politico-amministrativo.

<sup>308</sup> L'attribuzione dei Dipartimenti ad un Ministro senza portafoglio rientra senz'altro tra le prerogative discrezionali del Presidente del Consiglio, che può scegliere se attribuire o meno ad un Ministro senza portafoglio un dipartimento o affidarlo ad un sottosegretario. Ciò ha portato ad una grande oscillazione del numero dei ministri senza portafoglio tra i vari governi, per lo più, si tratta di una dinamica influenzata anche dagli equilibri della coalizione di governo e dalla conseguente necessità di attribuire un determinato numero di incarichi di governo alle cariche componenti della coalizione. Per un'analisi delle diversità intercorrenti tra il ruolo di sottosegretario e quello di ministro senza portafoglio si veda R. MORGANTE, *Ministri senza portafoglio e sottosegretaria alla presidenza*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, cit., p. 1403 ss., secondo cui i primi sarebbero «"coadiutori" del capo dell'esecutivo» e i secondi «suoi "collaboratori delegati"». Cfr., inoltre, sul punto, E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit., p. 125 s. Per quanto riguarda l'attribuzione di un dipartimento ad un Ministro senza portafoglio o di un sottosegretario può, a titolo esemplificativo, essere riportato il caso del Governo Draghi, in cui per dipartimento per gli affari europei è stato nominato come sottosegretario Amendola, che nel precedente governo (Conte II) ricopriva il medesimo ruolo come Ministro senza portafoglio, con cioè manifestando, probabilmente, una maggiore attenzione e un più diretto coinvolgimento in prima persona del Presidente del Consiglio nell'attività di indirizzo politico riguardante gli affari europei.

<sup>309</sup> Tali uffici e dipartimenti sono sottoposti alla direzione di un Dirigente generale.

<sup>310</sup> V. CERULLI IRELLI, *Qualche spunto sulla posizione della Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 47. Secondo cui il Segretario generale «svolge compiti amministrativi di supporto delle funzioni del Presidente; è

stata decisamente rimarcata dal d.lgs. n. 303/99 che, abolendo l'art. 18, c. 5, di tale legge, ha riconosciuto maggiore autonomia al Segretario Generale, il quale, nella configurazione precedente, era subordinato al Sottosegretario alla Presidenza, evitando così possibili conflitti e attriti tra l'anima "amministrativa" e quella più prettamente "politica" della Presidenza<sup>311</sup>. Le finalità di istituzione del Segretariato Generale è stata quella di rendere la Presidenza una struttura più snella e agile, con un modello organizzativo «in grado di garantire decisioni rapide, strutture di studio, consulenza, insomma la vera "cabina di regia" dell'attività di governo»<sup>312</sup>.

Accanto al Segretario generale, un'altra figura centrale dell'organizzazione amministrativa della Presidenza è il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, con funzioni di segretario del Consiglio dei ministri. A differenza del Segretario generale, si tratta di una figura che preesisteva alla legge n. 400/88, ma che quest'ultima ha contribuito a disciplinare, prevedendone i compiti specifici. Il Sottosegretario di Stato alla Presidenza, nominato con Decreto del Presidente del Consiglio, cura le verbalizzazioni e conserva il registro delle deliberazioni del Consiglio dei ministri (art. 4), è posto sotto le sue dirette dipendenze l'Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri, che si occupa di curare la documentazione relativa alle sedute del Consiglio e gli adempimenti preparatori e di esecuzione delle delibere del Consiglio<sup>313</sup>. Inoltre, sono sottoposti alla sua direzione i dipartimenti e gli uffici per i quali il Sottosegretario abbia ricevuto espressamente una delega dal Presidente del Consiglio dei ministri (art. 20). A questi ruoli codificati se ne affiancano altri previsti dalla prassi. Difatti, di norma il Sottosegretario alla Presidenza definisce l'ordine del giorno del Consiglio dei ministri<sup>314</sup>; si occupa di quella che può essere definita «la revisione negoziata dei testi dei provvedimenti approvati dal Consiglio "salvo

---

l'organo di raccordo di due differenti attività, ma funzionali l'una all'altra». In senso analogo, E. CATELANI, *Art. 95*, cit., per cui il Segretario Generale costituisce «organo di gestione della Presidenza del Consiglio dei ministri, quindi, rappresenta il momento di passaggio fra le scelte di indirizzo politico del Presidente e l'attività amministrativa concreta», esercitando «compiti amministrativi serventi a quelli del Presidente».

<sup>311</sup> Cfr. M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, cit., p. 43.

<sup>312</sup> *Ibidem*.

<sup>313</sup> Cfr. A. RAZZA, *Origine e sviluppo dei centri decisionali*, cit., p. 357. In particolare, l'ufficio è organizzato in due servizi: il servizio di assistenza al Consiglio dei ministri e il servizio di attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri.

<sup>314</sup> Si tratta di una competenza formalmente propria del Presidente del Consiglio, in quanto «estrinsecazione propria della funzione attribuita al presidente di coordinamento dell'attività dei ministri», che nei fatti viene esercitata dal sottosegretario di stato. Cfr., sul punto, S. MILAZZO, *Il funzionamento del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1391 s.

intese”»<sup>315</sup>. Inoltre, al Sottosegretario alla Presidenza, di norma, vengono attribuite in sede di nomina una serie di deleghe, «funzioni atipiche che gli danno legittimazione a intervenire in qualsivoglia materia di coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri»<sup>316</sup>. Pertanto, la funzione del Sottosegretario di Stato è principalmente quella di garantire l’attività di coordinamento normativo e amministrativo (e spesso anche politico), tra le strutture della Presidenza e l’insieme delle strutture ministeriali, anche attraverso la direzione del pre-Consiglio<sup>317</sup>, «in cui si compie quel coordinamento che la Costituzione chiede al Presidente»<sup>318</sup>, costituendo quello che è stato definito un vero e proprio «pronto soccorso del governo»<sup>319</sup>. Si tratta, pertanto, di una figura che si allontana da quella dei Ministri, «in quanto ausiliario, e non destinatario, del processo di formazione di indirizzi e direttive promananti dalla Presidenza»<sup>320</sup>.

A tal proposito, due casi abbastanza recenti sembrerebbero confermare la centralità assunta da tale carica nel quadro dell’attività di coordinamento posta in capo al Presidente. In primo luogo, si ricordi quanto avvenuto in riferimento alla circolare del 27 aprile 2017, dell’allora segretario della Presidenza del Consiglio Aquilanti, inviata a tutti i dipartimenti, uffici e strutture della Presidenza con la quale si richiedeva a tutti questi soggetti di sottoporre ad una *preventiva visione* del Sottosegretario di Stato, una serie di atti della Presidenza prima della loro approvazione e diffusione (ad esempio, atti da adottare con d.P.R.; con d.P.C.M.; schemi di atti normativi e documenti in generale da sottoporre all’approvazione del Consiglio dei Ministri). La circolare specificava che la preventiva visione sarebbe dovuta avvenire precedentemente alla approvazione da parte del Consiglio dei ministri, o comunque prima

---

<sup>315</sup> F. BASSANINI, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent’anni dalla legge 400 del 1988*, cit., p. 161. Su cui si veda *infra*.

<sup>316</sup> A. CATRICALÀ, *L’organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent’anni dalla legge 400 del 1988*, cit., p. 21 s.

<sup>317</sup> Cfr. art. 4, del Regolamento del Consiglio dei ministri, d.P.C.M. 10 novembre 1993.

<sup>318</sup> Cfr. G. LETTA, *La Presidenza come centro della decisione di governo*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent’anni dalla legge 400 del 1988*, cit., p. 14 ss., il quale ritiene centrale la figura del Sottosegretario alla Presidenza in quanto «non solo è lo snodo di tutta l’attività, non solo perché gli capitano sul tavolo tutte le pratiche e gli affari ma perché la stessa legge n. 400 affida al Sottosegretario la preparazione e gli adempimenti relativi al Consiglio dei ministri e la loro esecuzione, cioè, prima e dopo, il punto centrale è il Sottosegretario».

<sup>319</sup> G. AMATO, *La presidenza come organo di coordinamento amministrativo*, cit., p. 11. In senso parzialmente difforme cfr. C. DECARO, *Il “metodo” della Presidenza Ciampi*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent’anni dalla legge 400 del 1988*, cit., p. 80, secondo cui, la prassi inaugurata con il governo Gentiloni e seguita dai governi successivi di attribuire al Sottosegretario alla Presidenza la delega relativa all’ Ufficio per il programma di governo «renda il Sottosegretario alla Presidenza sempre meno “pronto soccorso” di emergenza e sempre più referente per la prevenzione e l’analisi, non solo attraverso la collegialità “tecnica” nel pre-Consiglio ma anche attraverso il coordinamento della valutazione delle politiche pubbliche».

<sup>320</sup> A. MANZELLA, *Il Presidente che “promuove”*, cit., p. 33.

dell'adozione finale dell'atto. Tale circolare fu vista come un tentativo eccessivo di accentramento nella struttura presidenziale delle decisioni governative, a discapito, anche, dell'autonomia ministeriale. In realtà, la circolare altro non era, a ben vedere, che una conferma della disciplina normativa in materia di procedimento endogovernativo di adozione degli atti della Presidenza. In particolare, si trattava di una riconferma di quanto già previsto dalla legge n. 400/1988, della necessità cioè di garantire che il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio (che costituisce il centro nevralgico di contatto e di coordinamento tra il Presidente del Consiglio, il Consiglio e gli apparati burocratici ministeriali), possa adeguatamente venire a conoscenza e coordinare le fasi di adozione di atti di cui il Presidente e il Consiglio dovranno assumersi la responsabilità, garantendo così quel ruolo di coordinamento e di direzione del Presidente del Consiglio, previsto dall'articolo 95 Cost.<sup>321</sup>.

Esigenze di riaffermare una forte attività di coordinamento centralizzato presso la Presidenza per garantire una efficace ed efficiente attuazione del programma di governo, in particolare per la adozione dei decreti attuativi previsti dalle leggi approvate, sono state alla base anche dell'organizzazione realizzata dal Sottosegretario Garofoli, nel corso del Governo Draghi. Si tratta della creazione di una "rete per il programma di governo", incardinata presso l'Ufficio per il programma di governo della Presidenza, con l'indicazione di specifici *target* da raggiungere per ogni amministrazione ministeriale<sup>322</sup>. Inoltre, tale metodo di lavoro, che prevede un ruolo centrale di coordinamento del Sottosegretario di Stato, ha previsto la costituzione della "Rete dell'attuazione del programma di governo", coordinata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e costituita dai Nuclei per l'attuazione del programma di Governo che ciascun Ministero ha istituito presso i rispettivi Uffici di gabinetto, con il compito specifico di lavorare sul recupero dei decreti attuativi arretrati e sulla costante attuazione dei nuovi provvedimenti. Questa modalità organizzativa, che sembrerebbe aver incominciato a dare

---

<sup>321</sup> Cfr., sulla vicenda, *La c.d. "circolare Aquilanti" e il procedimento di adozione degli atti del Governo (2/2017)*, in *Osservatorio sulle Fonti*, Rubrica *Interna corporis* degli organi costituzionali, anno 2017. Inoltre, si veda L. GORI, *Quali strumenti a tutela dell' "unità dell'indirizzo politico ed amministrativo" del Governo?*, in *Quad. cost.* 2017, n. 3, 610 s.; S. MILAZZO, *L'attività preparatoria delle riunioni del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1376, secondo cui tale atto dimostrerebbe «la debolezza delle regole procedurali che governano il funzionamento dell'esecutivo».

<sup>322</sup> Si tratta di una modalità di lavoro incentrata su obiettivi da raggiungere per ogni ministero, che è stata illustrata dal sottosegretario Garofoli nel corso della riunione del Consiglio dei Ministri del 10 giugno 2021. Cfr. il documento contenente i "*Criteri operativi per l'efficace attuazione del programma di governo*", reperibile al seguente link: <https://www.programmagoverno.gov.it/media/4485/criteri-operativi-per-efficace-attuazione-programma-di-governodocx.pdf>.

i propri frutti in termini di riduzione dell'ammontare dei decreti attuativi da attuare<sup>323</sup>, e nata anche per garantire e monitorare l'attuazione dei provvedimenti funzionali al PNRR, garantirebbe alle strutture della Presidenza un preminente ruolo di controllo sull'attività attuativa dei ministeri, soprattutto attraverso l'imposizione agli stessi di obiettivi da adempiere per la puntuale verifica del rispetto dell'attuazione del programma di governo.

Tradizionalmente, la scelta del Sottosegretario alla Presidenza è di diretta competenza del Presidente; si tratta, di norma, di una scelta fiduciaria del Presidente del Consiglio appena nominato che ricade solitamente su una personalità tecnica (la nomina è effettuata insieme ai Ministri, anche se si tratta più di "un'intenzione" di proporre la nomina al Consiglio dei ministri, che la approva). Di conseguenza, quella del Sottosegretario alla Presidenza è, per prassi, una designazione estranea alle dinamiche partitiche o di coalizione. Tuttavia, questa tendenza sembrerebbe essere stata, in parte, ridimensionata nelle ultime esperienze di governo, nelle quali si sono avuti Sottosegretari di Stato dal profilo non marcatamente tecnico ma con una provenienza politica, anche di primo piano, che svolgevano un ruolo di rilievo nelle dinamiche di coalizione di cui erano espressione i governi in questione<sup>324</sup>. È evidente che questa tendenza è dovuta anche in parte alla caratterizzazione dei Presidenti del Consiglio in questione (si pensi ai Presidenti Letta, Gentiloni e Conte), che non rivestivano il ruolo di *leader* di partito o della coalizione espressione della maggioranza di governo.

Cercando di riassumere quanto detto sin ora, si può dire che le strutture di supporto al Presidente del Consiglio siano riconducibili a tre organi di vertice, ognuno a capo di una determinata area funzionale della Presidenza, finalizzate all'espletamento delle attività di coordinamento e di direzione del Presidente del Consiglio<sup>325</sup>: a) il Capo di gabinetto (o capo dell'Ufficio del Presidente), che dirige gli uffici di diretta collaborazione del Presidente, il quale svolge il ruolo più marcatamente politico, tant'è che nella prassi si considera l'ufficio

---

<sup>323</sup> Cfr., a tal proposito, la relazione sul monitoraggio dei provvedimenti attuativi dell'ufficio per il programma di governo del 5 gennaio 2022, in cui reperibile al seguente link: <https://www.programmagoverno.gov.it/media/4538/relazione-sul-monitoraggio-dei-provvedimenti-attuativi.pdf>.

<sup>324</sup> Si pensi al caso della Sottosegretaria Boschi nel governo Gentiloni, o del sottosegretario Giorgetti che «sembra[va] svolgere un ruolo di bilanciamento e di controllo, a tutela degli interessi di una componente della coalizione che [...] non può rinunciare a pesare in modo determinante nella definizione delle politiche di governo». Così F. BASSANINI, *op. loc. ult. cit.* Discorso analogo lo si potrebbe fare per il sottosegretario Fraccaro, nel governo Conte II, espressione di una corrente del partito di maggioranza più che frutto di scelta fiduciaria del Presidente del Consiglio Conte. La scelta come Sottosegretario di R. Garofoli sembrerebbe aver modificato tale tendenza, senz'altro determinata dal carattere tecnico del vertice dell'esecutivo, con la nomina di un soggetto tecnico la cui scelta sembrerebbe essere stata diretta emanazione delle volontà del Presidente del Consiglio.

<sup>325</sup> Si è parlato a tal proposito di un «blocco funzionale che la legge [n. 400] salda, per così dire, intorno al Presidente del Consiglio». Cfr. A. MANZELLA, *Il Presidente che "promuove"*, cit., p. 33.

del Presidente un vero e proprio “ufficio politico”; b) il Segretario Generale, dalle connotazioni maggiormente tecniche, vertice dell’apparato amministrativo della Presidenza; c) e il Sottosegretario di Stato alla Presidenza, che somma su di sé sia funzioni politiche sia più propriamente amministrative, curando in prima persona l’attività di coordinamento del Presidente, attraverso al gestione degli atti preliminari e successivi delle riunioni del Consiglio dei Ministri<sup>326</sup>.

A questa organizzazione di “base” della Presidenza, con la previsione di questi organi indefettibili, si affiancano, eventualmente, organi non necessari, previsti dalla legge n. 400/88, che possono costituire ulteriori articolazioni interne della Presidenza e dell’Esecutivo. In primo luogo, la legge prevede la possibilità che il Consiglio dei ministri su proposta del Presidente attribuisca ad uno o a più Ministri le funzioni di Vice-Presidente del Consiglio (art. 8). La nomina, che prevede la possibilità di sostituire il Presidente nel caso di assenza o di impedimento temporaneo, ha assunto, nella prassi, un carattere più marcatamente politico, rispetto alle attribuzioni formali, che nei fatti non sono diverse da quelle di un Ministro senza Portafoglio. Tale ruolo, difatti, è stato spesso ricoperto da un *leader* di un partito della coalizione di governo o dal principale esponente di una corrente del partito di maggioranza. Centrali, da ultimo, sono stati i due vicepresidenti nominati del primo Governo Conte, entrambi *leader* delle due forze politiche della coalizione di governo<sup>327</sup>. Agli eventuali vicepresidenti si aggiungono come figure eventuali i Ministri senza portafoglio, e i sottosegretari di Stato, di cui, in parte, si è già detto (art. 9).

Altre figure non necessarie sono i Commissari straordinari di governo che possono essere istituiti «al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali» (art. 11)<sup>328</sup>. Si tratta, quindi, di organi straordinari e temporanei nominati con decreto del Presidente della

---

<sup>326</sup> Per un esame dei profili dei capi di gabinetto e i segretari generali della Presidenza di età repubblicana, si veda G. MELIS, A. NATALINI, *I capi di gabinetto e i segretari generali*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell’Italia repubblicana*, cit., p. 1314 ss.

<sup>327</sup> Cfr. S. TROILO, *La struttura del governo*, cit., p. 19.

<sup>328</sup> A titolo esemplificativo, si pensi alla rilevanza avuta del Commissario straordinario per l’emergenza Covid-19, istituito con l’art. 122 del d.l. del 17 marzo 2020, n. 18, ai sensi del quale il Commissario straordinario, nominato con Decreto del Presidente del Consiglio, «attua e sovrintende a ogni intervento utile a fronteggiare l’emergenza sanitaria, organizzando, acquisendo e sostenendo la produzione di ogni genere di bene strumentale utile a contenere e contrastare l’emergenza stessa, o comunque necessario in relazione alle misure adottate per contrastarla, nonché programmando e organizzando ogni attività connessa, individuando e indirizzando il reperimento delle risorse umane e strumentali necessarie, individuando i fabbisogni, e procedendo all’acquisizione e alla distribuzione di farmaci, delle apparecchiature e dei dispositivi medici e di protezione individuale».

Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei ministri. Ulteriori organi collegiali eventuali sono i comitati interministeriali e il Consiglio di Gabinetto<sup>329</sup>. Mentre i primi hanno una certa rilevanza nelle dinamiche interne degli esecutivi (si pensi al CIPE, divenuto di recente CIPESS, o al CIAE)<sup>330</sup> su cui si tornerà nel prosieguo del lavoro, appare desueta se non mai effettivamente entrato a regime la previsione del Consiglio di Gabinetto. Esso, previsto in via informale dal governo Craxi, è stato introdotto formalmente con l'art. 6 della l. n. 400, che ha previsto per il Presidente del Consiglio la possibilità di designare alcuni Ministri per comporre tale organo con il compito di coadiuvare «il Presidente del Consiglio dei ministri nello svolgimento delle funzioni previste dall'articolo 95, primo comma, della Costituzione». Il Consiglio di Gabinetto ha, in parte, struttura mobile, poiché il Presidente del Consiglio può comunque invitare a singole sedute altri ministri rispetto a quelli nominati, in ragione della competenza di quest'ultimi e dell'argomento della convocazione<sup>331</sup>. I dubbi sollevati dalla dottrina sulla sua costituzionalità<sup>332</sup> e il venir meno delle dinamiche di governo tipiche della prima parte dell'età repubblicana, hanno fatto sì che dal 1994 tale organo non fosse più nominato. Di recente, si è ritenuto che l'organo istituito in seno alla Presidenza del Consiglio per il coordinamento delle attività di attuazione del PNRR, la c.d. “Cabina di regia”, di cui si dirà in seguito, abbia, in parte, ricalcato la struttura e le funzioni di tale organo<sup>333</sup>. Le Cabine di regia sono moduli organizzativi non previsti dalla legge n. 400/88 che però nell'ultimo periodo hanno assunto un rilevante ruolo nell'attività di coordinamento della Presidenza<sup>334</sup>.

---

<sup>329</sup> Cfr. A. PAJNO, *Le leggi di riforma e la riforma della presidenza*, cit., p. 1118 s., secondo cui tali organi sono iniziati a proliferare tra gli anni '60 e '70 per sopperire alla frammentazione e alla settorializzazione dell'attività di indirizzo politico unitario governativo.

<sup>330</sup> Si tratta del “Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica”, a cui di recente è stata aggiunta la competenza per lo Sviluppo Sostenibile (cfr. art. 1-bis DL 14 ottobre 2019, n. 111, come convertito dalla legge n. 229 del 2019), e del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei.

<sup>331</sup> Su tale organo cfr. S. TROILO, *La struttura del governo*, cit., p. 33 ss.

<sup>332</sup> *Ibidem*.

<sup>333</sup> Su cui v. *infra.*, cap. V, par 2.

<sup>334</sup> Cfr. L. FIORENTINO, *L'organizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1279, che cita, a tal proposito, la Cabina di regia “benessere Italia”, istituita con il d.P.C.M. dell'11 giugno 2019, «al fine di assicurare un supporto tecnico scientifico specifico al Presidente del Consiglio dei ministri nell'espletamento dell'attività di coordinamento».

## 2. Il coordinamento dell'attività normativa del governo.

### 2.1. Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL).

Il centro nevralgico dell'attività di coordinamento normativo della Presidenza del Consiglio è il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL)<sup>335</sup>. Nonostante, come si è visto in precedenza, sin da tempo risalente vi siano stati vari tentativi di istituire un organo che potesse coordinare in modo unitario l'azione normativa del governo, è stato solo con l'art. 23 della legge n. 400 che è stato istituito l'*Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del governo*; che però rinviava l'istituzione dell'Ufficio ad un Decreto del Presidente della Repubblica, con un procedimento particolarmente macchinoso<sup>336</sup>. Tale impianto normativo è stato superato dal d.lgs. n. 303/1999, che all'art. 6 ha previsto che le attività connesse al coordinamento dell'attività normativa del governo fossero affidate al Dipartimento "per gli affari giuridici e legislativi". Pertanto, la norma in questione ha formalmente inglobato l'ufficio previsto dalla legge n. 400/88 nel nuovo dipartimento, recependo una situazione che di fatto si era già delineata in seguito all'adozione del d.P.C.M. 10 marzo 1994 che aveva ridisegnato, in parte, l'organizzazione interna della Presidenza<sup>337</sup>, attribuendo al dipartimento oltre alle «funzioni relative al coordinamento dell'attività normativa del Governo», anche quelle inerenti la «valutazione d'impatto della regolazione, la semplificazione dei procedimenti, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità dell'innovazione normativa, la adempiuta valutazione degli effetti finanziari». Pertanto, il decreto legislativo ha configurato il DAGL come «strumento attraverso il quale si realizzano le funzioni proprie del Presidente del Consiglio dei ministri relative al coordinamento dell'attività normativa del Governo ai sensi dell'articolo 95 Cost.»<sup>338</sup>.

Attualmente il DAGL è disciplinato da una serie di atti di organizzazione, più volte modificati, che ne hanno specificato le funzioni. In particolare, il d.P.C.M. del 1 ottobre 2012 (da ultimo modificato dal d.P.C.M. 15 dicembre 2017), all'art. 28 ha previsto, elencando

---

<sup>335</sup> Cfr. G. MONTEDORO, *Il Dipartimento affari giuridici e legislativi e gli uffici apicali*, cit., p. 1354, che parla di «snodo essenziale sul piano organizzativo per l'esercizio della funzione normativa del governo».

<sup>336</sup> Su cui, cfr. M.P. TRIPALDI, *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del Governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in *Osservatorio sulle Fonti 1999*, Torino, 2000, p. 112 s. All'art. 23 fu data attuazione con il d.P.R. 19 luglio 1989, n. 366 e con il d.P.C.M. 27 dicembre 19988.

<sup>337</sup> Sul punto, cfr. C. MANCINO – G. SAVINI, *Le strutture di coordinamento della presidenza del consiglio: il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (dagl) ed il dipartimento per il coordinamento amministrativo (di.c.a.)*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), p. 4 ss.

<sup>338</sup> P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governi*, in *Astrid Rassegna*, 2009, p. 8.

puntualmente le funzioni attribuite al dipartimento, tra i compiti del DAGL quello di sovrintende all'iniziativa legislativa e all'attività normativa del Governo; curare l'elaborazione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), dell'Analisi tecnico-normativa (ATN) e della Verifica d'Impatto della Regolamentazione (VIR), promuovendone l'istruttoria al fine di assicurare la qualità della regolazione e una corretta e adeguata attuazione del programma di Governo<sup>339</sup>. Tuttavia, il coordinamento dell'attività normativa del Governo non esaurisce le funzioni attribuite al DAGL, poiché esso è competente, inoltre, tra le altre cose, per le attività concernenti il contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale, alle Corti internazionali e dinanzi alle Giurisdizioni nazionali (ordinaria, amministrativa e contabile) che abbiano quale legittimato attivo o passivo la Presidenza, in stretto raccordo con l'Avvocatura dello Stato e con le amministrazioni interessate<sup>340</sup>.

Dal punto di vista organizzativo, internamente il DAGL è organizzato secondo quanto previsto dal Decreto del Segretario Generale del 24 agosto 2011, come modificato dal decreto del Segretario Generale del 30 gennaio 2018. Il Dipartimento, pertanto, è articolato in tre uffici: a) l'ufficio per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo; b) ufficio studi, documentazione giuridica e qualità della regolazione; c) ufficio contenzioso e per la consulenza giuridica e i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo. Quello più rilevante ai fini di ciò che si tratta è evidentemente il primo, anche definito "ufficio normativo"<sup>341</sup>, che si occupa specificamente del coordinamento dell'attività normativa dei Ministeri e dei Ministri senza portafoglio. In particolare, i compiti dell'ufficio riguardano: la verifica della conformità dell'atto normativo proposte alle disposizioni costituzionali, europee e al programma di governo; la verifica del corretto uso delle fonti e del rispetto dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza; della verifica degli atti allegati agli atti normativi (relazione tecnica, illustrativa; ATN, AIR, ecc.); l'organizzazione di riunioni di coordinamento per l'ottenimento di intese e concerti; l'attività di *drafting* sui provvedimenti; la cura degli adempimenti formali a seguito delle deliberazioni del Consiglio<sup>342</sup>. È stato più volte

---

<sup>339</sup> Sul Ruolo del DAGL e sull'analisi d'impatto della regolazione si veda, tra gli altri, E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit., p. 136 ss.

<sup>340</sup> Sul ruolo della Presidenza del consiglio e del DAGL nel giudizio di legittimità costituzionale e del rapporto tra gli organi della Presidenza con l'Avvocatura dello Stato sia consentito rinviare a A. CONTIERI, *Un enigma persistente: Presidente del Consiglio e Avvocatura dello Stato nel giudizio incidentale*, in *Quad. Cost.*, n. 3, 2021.

<sup>341</sup> R. CERRETO, *Il governo come fonte di norme*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, cit., p. 99; G. MONTEDORO, *Il Dipartimento affari giuridici e legislativi e gli uffici apicali*, cit., p. 1347 s.

<sup>342</sup> Cfr. G. MONTEDORO, *op. loc. ult cit.*

sottolineato, in particolare da chi ha rivestito direttamente compiti operativi all'interno di tale ufficio, che la dotazione organica di tale struttura e anche l'omogenea specializzazione giuridica dei funzionari<sup>343</sup> non siano idonea per svolgere pienamente la funzione di coordinamento dell'attività normativa del Governo<sup>344</sup>. Il dipartimento, pur rientrando formalmente nell'organizzazione amministrativa della Presidenza all'interno della struttura del Segretariato Generale, configurandosi come ufficio di *linea*<sup>345</sup>, in realtà sarebbe caratterizzato da una connotazione sostanziale di ufficio di *staff*, ovvero di «ufficio di diretto supporto all'azione e alle attribuzioni del Presidente, nonché di coordinamento di altre strutture di staff quali gli Uffici legislativi dei vari Ministri nella fase istruttoria della presentazione di disegni di legge governativi»<sup>346</sup>.

## **2.2. Il coordinamento dell'attività normativa tra prassi e disfunzioni. La c.d. approvazione “salvo intese”.**

Il ruolo svolto dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi si esplica maggiormente all'interno delle procedure endogovernative di adozione di atti normativi dell'esecutivo. Si tratta, a ben vedere, di procedure che prendono in considerazione un ventaglio assai vario di atti: atti aventi forza di legge, disegni di legge, atti regolamentari, emendamenti governativi da presentare presso le Camere. Queste procedure, da sempre caratterizzate da un marcato profilo di informalità, sono state disciplinate dal Regolamento del Consiglio dei ministri (d.P.C.M. 10 novembre 1993) che, agli articoli 3, 4, e 5, ha predisposto l'*iter* cui sono sottoposti i provvedimenti iscritti all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri e che da esso devono

---

<sup>343</sup> Cfr. R. CERRETO, *Il governo come fonte di norme*, cit., p. 101, secondo cui «negli uffici legislativi del Governo non è presente, in misura sufficiente, quel mix di competenze che occorre per redigere norme efficaci, norme che funzionano nella realtà, e per valutare se le norme funzionano nella realtà»; G. MONTEDORO, *Il Dipartimento affari giuridici e legislativi e gli uffici apicali*, cit., p. 1352, che rileva «la carenza di competenze economiche» che ritiene «indispensabili per effettuare una buona analisi di impatto della regolazione e per informare convenientemente il Presidente del Consiglio dei ministri non tanto sulla direzione della politica economica del governo quanto sulla coerenza e sull'efficacia delle innovazioni normative introdotte sulla base di tale indirizzo politico di cui l'Ufficio, nel rispetto dei valori costituzionali e comunitari, deve essere garante».

<sup>344</sup> *Ivi* p. 99 s., il quale nota come a fronte di uffici legislativi dei Dicasteri (o con i settori legislativi dei Ministri senza portafoglio), composti da alcune decine di funzionari, il DAGL possa disporre, per interfacciarsi, con quest'ultimi di «una media di meno di due dipendenti a fronte di ogni Ministero o Ministro “proponente” o “concertante” un determinato atto normativo, che si tratti di decreto-legge, disegno di legge, regolamento in senso proprio, decreto del Presidente del Consiglio di ministri o altro decreto ministeriale di natura regolamentare».

<sup>345</sup> Non a caso la nomina del capo del dipartimento costituisce una scelta particolarmente importante all'interno delle nomine effettuate dal Presidente del Consiglio, che evidentemente individua un soggetto di sua fiducia.

<sup>346</sup> R. TERREO, *Il coordinamento dell'attività normativa del governo: procedure, organi, criticità*, in *Forum di Quad. cost.*, 7 giugno 2018.

essere deliberati<sup>347</sup>. Queste procedure sono state specificate maggiormente dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 26 febbraio 2009, con la finalità di «fornire un quadro sistematico delle regole e delle procedure che devono essere seguite dal Governo per assicurare un'attività normativa “di qualità” e per garantire l’attuazione del programma di Governo»<sup>348</sup>. In particolare, la direttiva si pone l’obiettivo di «un’efficace azione di coordinamento dell’attività normativa del Governo», provando ad attuare «una programmazione dell’attività normativa coerente e correlata alle priorità e agli obiettivi indicati nelle dichiarazioni programmatiche del Governo». In tale contesto, il ruolo preminente viene assunto proprio dal DAGL, a cui le amministrazioni ministeriali dovrebbero trasmettere, con cadenza trimestrale, una scheda analitica, nella quale sono indicati i provvedimenti normativi di prossima definizione che ciascuna amministrazione intende sottoporre, nel trimestre, all’esame del Consiglio dei Ministri<sup>349</sup>; tali informazioni servono al Dipartimento per predisporre una “Agenda dei provvedimenti normativi”, anche sulla base all’analisi effettuata sulle deleghe legislative in scadenza. È chiaro che si tratta di un programma di “priorità” di massima che difficilmente riesce ad organizzare in maniera efficace e lineare l’approvazione dei provvedimenti da parte del Consiglio, visto in primo luogo la genericità dei programmi di governo che dovrebbero costituire la base sulla quale strutturare l’attività e il prevalere di provvedimenti motivati da un’urgenza sia “sostanziale”, che, decisamente più frequentemente, “politica”.

Quanto all’attività istruttoria rimessa al dipartimento, esso si trova a ricevere una serie di relazioni e documentazioni predisposta dall’amministrazione proponente: la relazioni illustrativa, tecnica, tecnico-normativa (ATN), di analisi dell’impatto della regolazione (AIR), se prevista; i concerti, le adesioni e le intese che si rendano necessari in relazione all’ambito dell’intervento normativo, gli eventuali pareri tecnico-giuridici necessari che l’amministrazione procedente deve acquisire prima della trasmissione al DAGL. Quest’ultimo svolgerà, sulla base

---

<sup>347</sup> Il processo decisionale delineato dal Regolamento si divide in 5 fasi: 1) La richiesta di iscrizione all’ordine del giorno del Consiglio da parte del ministro competente; 2) l’ottenimento dei concerti e intese con le amministrazioni coinvolte; 3) la diramazione del testo da parte del Presidente del Consiglio a tutti i componenti del Governo; 4) il Preconsiglio; 5) l’approvazione in Consiglio dei ministri. Sul punto, cfr. G. SGUEO, *Lo scontro tra regola e prassi nelle riunioni del Consiglio dei ministri*, in *Giornale dir. amm.* 2015, 2, p. 161 ss. Cfr., inoltre, S. MILAZZO, *L’attività preparatoria delle riunioni del Consiglio dei ministri*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell’Italia repubblicana*, cit., p. 1365 ss.

<sup>348</sup> Cfr. Premessa della direttiva in questione. Sul punto, si veda R. TERREO, *op. loc. ult. cit.*

<sup>349</sup> Cfr. Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 26 febbraio 2009. Cfr. P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governi*, cit., p. 11, che osserva come nella prassi, tuttavia, spesso l’attività di coordinamento del DAGL si riduca ad un mero controllo tecnico formale, rimanendo l’intera determinazione dell’atto normativo, in particolare nei casi di atti molto tecnici e di non primaria rilevanza politica, nelle mani dell’ufficio legislativo del ministero competente.

di questa documentazione, l'istruttoria delle iniziative e l'attività necessaria di coordinamento con le altre amministrazioni coinvolte prima della riunione preparatoria del Consiglio dei ministri di cui all'art. 4 del Regolamento del Consiglio dei ministri, di cui si dirà in seguito.

Sebbene sia rimessa all'amministrazione precedente il confronto con le altre amministrazioni per ottenere concerti o intese, la prassi ha dimostrato che spesso tale fase di confronto tra interessi pubblici confliggenti sia più efficacemente espletata durante l'*iter* istruttorio presso il DAGL, attraverso riunioni di coordinamento tra le Amministrazioni coinvolte, presiedute dal Capo del dipartimento, o da un suo delegato, che consentono al dipartimento di avere un ruolo determinante per «mediare tra gli interessi contrapposti, giungere a risoluzione delle divergenze e coordinare in definitiva la formulazione di un testo tecnicamente corretto e politicamente condiviso in relazione alla realizzazione dell'indirizzo politico del Governo»<sup>350</sup>. D'altra parte, è lo stesso art. 3 del regolamento del Consiglio dei ministri a fondare un pervasivo ruolo del Dipartimento nel raggiungimento di intese e nell'ottenimento di concerti, prevedendo la possibilità in capo al Presidente di invitare il Ministro competente a pronunciarsi, o di invitare il Ministro proponente a fornire ulteriori documenti e acquisire ulteriori adesioni. Pertanto, la prassi ha configurato il Dipartimento non solo come organo di verifica degli elementi formali delle proposte di atti normativi, attraverso un esame della documentazione prodotta dall'amministrazione precedente, ma anche, e spesso soprattutto, quale organo che nell'esercizio della propria funzione di coordinamento e di promozione dell'attività ministeriale, in quanto declinazione delle funzioni Presidenziali, ha assunto la veste di "facilitatore" della risoluzione dei conflitti che possono insorgere tra diverse amministrazioni ministeriali per la predisposizione della bozza di un provvedimento<sup>351</sup>. Inoltre, nella prassi, al DAGL non viene richiesto soltanto un esame riguardante esclusivamente profili formali di *drafting*, di qualità della regolazione, né un controllo prevalentemente formale del recepimento dei pareri e degli atti di intervento dei diversi organi coinvolti nel procedimento normativo, ma spesso i compiti concretamente richiesti dal vertice politico al Dipartimento attengono anche all'analisi nel merito dell'intervento normativo, al fine di evidenziare le

---

<sup>350</sup> R. TERREO, *Il coordinamento dell'attività normativa del governo*, cit., p. 11.

<sup>351</sup> Cfr. *ibidem*, secondo cui, in tale ottica, il DAGL sarebbe «strumento necessario ad esercitare le funzioni di indirizzo e coordinamento politico riconosciute in capo al Presidente del Consiglio, organo promotore dell'attività normativa del Governo».

eventuali questioni di legittimità e di merito che potrebbero interessare l'atto e che «potrebbero assumere rilievo critico, sotto il profilo tecnico e politico»<sup>352</sup>.

La fase successiva svolta dal DAGL è quella della “diramazione”, con cui la bozza di atto normativo, fino a quel momento riservata alle sole amministrazioni coinvolte *ratione materiae*, viene inviata a tutti i Ministeri. Tale attività dovrebbe avvenire, di norma, almeno 5 giorni prima della convocazione del Consiglio dei ministri nel quale è programmata la sua discussione, secondo quanto previsto dall'art. 3, c. 4, del Regolamento del Consiglio<sup>353</sup>. Tuttavia, nella prassi, raramente tale norma viene rispettata, e spessissimo i provvedimenti vengono inviati alla Presidenza nell'imminenza della scadenza dei termini previsti, non consentendo alla Presidenza, e in particolare, al DAGL di svolgere adeguatamente la propria funzione di indirizzo e coordinamento dell'azione di Governo<sup>354</sup>.

La fase successiva alla “diramazione” della bozza è la riunione preparatoria del Consiglio dei ministri (c.d. pre-consiglio), disciplinata dall'art. 4 del Regolamento. Il pre-consiglio ha (o dovrebbe avere) un ruolo centrale per l'attività di coordinamento dell'azione governativa da parte della Presidenza<sup>355</sup>. Esso di norma si dovrebbe svolgere due giorni prima rispetto al Consiglio dei ministri, ma anche in questo caso l'imprevedibilità delle riunioni del Consiglio non consentono spesso un'efficace programmazione delle riunioni del pre-consiglio. Vi prendono parte i capi degli uffici legislativi<sup>356</sup> dei Ministeri ed è coordinato, di solito, dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, o, in alternativa, dal Capo Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi o dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio<sup>357</sup>. Di norma,

---

<sup>352</sup> R. CERRETO, *Il governo come fonte di norme*, cit., p. 99 ss., che, pur riconoscendo la coerenza di tali pretese con le funzioni attribuite al Presidente del Consiglio, nota, tuttavia, come esse si scontrino con la carenza di organico del dipartimento.

<sup>353</sup> Cfr. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, p. 9, secondo cui tale fase costituirebbe un «momento intermedio tra la fase dell'istruttoria preliminare ministeriale e quella della predisposizione dell'ordine del giorno del Consiglio dei ministri».

<sup>354</sup> Cfr. R. CERRETO, *Il governo come fonte di norme*, cit., p. 100.

<sup>355</sup> Cfr. G. LETTA, *op. cit.*, p. 17, secondo cui «questo è il momento vero in cui si compie quel coordinamento che la Costituzione chiede al Presidente»; *amplius* S. MILAZZO, *L'attività preparatoria delle riunioni del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1371 ss.; in senso contrario, cfr. S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica, organi e poteri*, Rimini, 1989, p. 94 s., secondo cui si tratterebbe di una sorta di «conferenza di servizi dell'alta amministrazione intergovernativa [...] destinata ad integrare una sub fase ausiliaria di consulenza tecnico amministrativa del procedimento di formazione dell'ordine del giorno della seduta del Consiglio dei ministri».

<sup>356</sup> In teoria vi potrebbero prendere parte anche i Capi di Gabinetto, ma poiché il preconsiglio, che dovrebbe avere competenza su tutti gli atti all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri, si limita per lo più agli atti normativi la loro partecipazione è molto rara. Cfr., sul punto, B.G. MATTARELLA, *La Presidenza del Consiglio dei ministri e la funzione di coordinamento*, in AA.VV. (a cura di), *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, cit., p. 168.

<sup>357</sup> Cfr. Cfr. S. MERLINI – G. GUIGLIA, *Il regolamento interno del Consiglio dei ministri*, cit., p. 495, che sembrano perplessi sull'interscambiabilità di queste tre cariche alla direzione del preconsiglio.

pertanto, è il Sottosegretario alla Presidenza a decidere se i provvedimenti esaminati in pre-consiglio siano “maturi” per il passaggio in Consiglio o se, invece, sia necessaria un’ulteriore attività di coordinamento tra le amministrazioni interessate. In questa attività, il Sottosegretario di Stato non risulta essere un «mero collettore delle richieste provenienti dai Ministri», quanto, piuttosto, esso svolge «una funzione di vaglio preventivo dal punto di vista tecnico-giuridico, sia di verifica della rispondenza del contenuto degli atti proposti all’indirizzo politico governativo, di cui il Presidente del Consiglio deve garantire l’unità»<sup>358</sup>. Si può riassumere la funzione di tale riunione affermando che essa «dovrebbe facilitare la discussione nella successiva riunione del gabinetto governativo, abbreviando i tempi e riducendo le possibilità di disaccordo»<sup>359</sup>. Sfuggono al passaggio in pre-consiglio quei provvedimenti che, per la loro urgenza (reale o politica), o per evitare che diventino di pubblico dominio anzitempo, sono posti direttamente all’ordine del giorno del Consiglio dei ministri. In questo caso si è soliti parlare di provvedimenti c.d. “fuori sacco”. Nonostante il regolamento del Consiglio preveda all’articolo 30 la possibilità di messa all’ordine del giorno dei provvedimenti urgenti o di convocazioni *ad horas* del medesimo Consiglio, è chiaro che tali casi debbano rivestire una certa eccezionalità. Al contrario, nella prassi, l’approvazione in Consiglio di atti normativi non passati dal pre-consiglio ha un peso quantitativo non indifferente, per provvedimenti non motivati da urgenza, «ma politicamente sensibili, al punto da essere coperti da riserbo fino al momento della riunione del C.d.M.»<sup>360</sup>. Anche in pre-consiglio è possibile che alcuni provvedimenti vengano approvati “salvo intese o salvo coordinamento”<sup>361</sup>. Inoltre, anche se l’atto viene portato in pre-consiglio, non è detto che tutti i Ministeri abbiano avuto il tempo necessario per poterlo esaminare, potendo accadere che la diramazione del provvedimento avvenga proprio a ridosso del pre-

---

<sup>358</sup> L. GORI, *Quali strumenti a tutela dell’“unità dell’indirizzo politico ed amministrativo” del Governo?*, cit., p. 610 ss.

<sup>359</sup> G. SGUEO, *Lo scontro tra regola e prassi nelle riunioni del Consiglio dei ministri*, cit., p. 161. Secondo S. MILAZZO, *L’attività preparatoria delle riunioni del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1373, tale riunione avrebbe «la funzione di agevolare la discussione consiliare successiva, sciogliendo, il più possibile, i nodi tecnici, accorciando quindi i tempi e ridimensionando le opportunità di disaccordo e di divergenza tra i ministri».

<sup>360</sup> *Ibidem*, che quantifica in via approssimativa in un terzo i provvedimenti all’ordine del giorno del Consiglio dei ministri non passati per la riunione preparatoria. In senso adesivo, S. MILAZZO, *L’attività preparatoria delle riunioni del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1376, che sottolinea che in alcuni casi, soprattutto di recente, la riunione preparatoria non si sia proprio svolta, come nel caso della riunione n. 10 del Consiglio dei ministri del 31 marzo 2021, non preceduta da nessuna riunione del pre-consiglio.

<sup>361</sup> Cfr. S. MILAZZO, *L’attività preparatoria delle riunioni del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1373, secondo cui in tali casi non si tratta di una bocciatura del testo, ma sia necessaria la risoluzione di qualche problema di natura tecnica sollevato da un’amministrazione che ha ricevuto il provvedimento diramato, attraverso lo svolgimento di ulteriori attività istruttorie da parte del DAGL, con eventuali riunioni di coordinamento prima della riunione del Consiglio.

consiglio. In questi casi, le amministrazioni non coinvolte nella fase dell'istruttoria si trovano a poter formulare per la prima volta osservazioni o riserve sia di natura sostanziale che politica proprio in tale sede. Di conseguenza, capita spesso che le amministrazioni non coinvolte costringano il DAGL ad un ulteriore fase di coordinamento tra la riunione del pre-consiglio e quella del Consiglio, in brevissimo tempo, anche attraverso la rielaborazione dei testi e la risoluzione di nodi politici, che non si erano riusciti ad affrontare nella riunione preparatoria, data la mancanza di conoscenze sul testo. Queste modalità riducono l'utilità e l'efficacia della stessa riunione preparatoria, che da riunione che dovrebbe esprimersi in via definitiva sulla elaborazione finale dei desti da approvare in Consiglio, diventa una fase interlocutoria di definizione parziale dei provvedimenti, la cui completa definizione viene rimandata a ridosso del Consiglio (se non al consiglio stesso), in interlocuzioni frenetiche e informali<sup>362</sup>. Alla fine della riunione, il DAGL redige il c.d. "appunto" per il presidente, cioè la scheda su cui vengono indicati i presupposti, la finalità politica e gli strumenti tecnici utilizzati nella stesura del provvedimento, si da inoltre conto degli eventuali nodi irrisolti da sciogliere nella riunione del Consiglio, prima della sua approvazione<sup>363</sup>.

Un ulteriore aspetto senz'altro patologico in merito alle modalità concrete di approvazione degli atti in Consiglio dei ministri riguarda i c.d. provvedimenti approvati "salvo intese", per i quali il coordinamento da parte della Presidenza si sposta, in modo del tutto inedito rispetto alla disciplina normativa, "a valle" dell'approvazione in Consiglio del provvedimento, destando alcune perplessità da parte della dottrina<sup>364</sup> o la possibilità di rilevanti scontri di natura politica<sup>365</sup>. Tale prassi richiama quella storicamente più datata dei c.d. "provvedimenti copertina"<sup>366</sup>, in cui, però, manca praticamente del tutto il contenuto normativo dell'atto approvato. Nel caso di approvazione "salvo intese" si tratta di casi in cui il Consiglio dei ministri approva il testo e vi è un accordo politico raggiunto in C.d.M., ma manca la definizione di alcuni aspetti del provvedimento, e l'intesa raggiunta in Consiglio riguarda soltanto le linee

---

<sup>362</sup> Cfr. P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governi*, cit., p. 18 s.

<sup>363</sup> Cfr. S. MILAZZO, *op. loc. ult. cit.*

<sup>364</sup> *Ex plurimis*, cfr. P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governi*, cit., p. 18, che definisce tale prassi di dubbia legittimità costituzionale; in senso adesivo, A. DI CHIARA, *Due prassi costituzionalmente discutibili: delibere del Governo "salvo intese" e pubblicazione tardiva dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019.

<sup>365</sup> Su un rilevante scontro politico avente ad oggetto modifiche successive ad un atto approvato in Consiglio dei ministri durante il primo governo Conte, si veda la ricostruzione svolta da G. LAURI, M. MALVICINI, *Sulla via del Quirinale. I processi endo-governativi di trasmissione di decreti-legge alla Presidenza della Repubblica nella recentissima esperienza italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018.

<sup>366</sup> Su cui F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Milano, 1989, p. 160. Cfr. M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, cit., p. 49.

generali dell'atto, oppure manca il concerto di qualche amministrazione, oppure ancora si ritengono necessarie ulteriori verifiche o approfondimenti tecnico-giudici sul provvedimento, evitando un'ulteriore delibera da parte del Consiglio dei Ministri<sup>367</sup>. In questi casi è il DAGL a svolgere una sorta di coordinamento *ex post* dell'atto approvato "salvo intese" in Consiglio, redigendo il testo definitivo del provvedimento conformemente agli indirizzi deliberati dal Consiglio, spesso a distanza di giorni o, nei casi più patologici, a settimane di distanza, dall'approvazione in Consiglio dei ministri<sup>368</sup>. La prassi troverebbe un flebile appiglio normativo nel Regolamento del Consiglio (art. 7, c. 5), che prevede la possibilità che il Consiglio possa delegare il Sottosegretario alla Presidenza a coordinare il testo definitivo di un provvedimento approvato dal Consiglio. Tuttavia, è chiaro che tale intervento di coordinamento successivo dovrebbe limitarsi ad aspetti eminentemente formali, senza alterare il contenuto del provvedimento che avrebbe dovuto essere approvato nella sua interezza da parte del Consiglio<sup>369</sup>. L'approvazione "salvo intese" ha un duplice effetto: da un lato, è evidente che l'attività a valle del provvedimento determini l'occasione per la Presidenza di intervenire sulla concreta definizione dei provvedimenti approvati "provvisoriamente" in Consiglio, attraverso un ruolo che, per quanto informale e di dubbia legittimità, stante l'obbligo che tutti i provvedimenti legislativi nella loro forma definitiva siano approvati dal Consiglio dei

---

<sup>367</sup> G. SGUEO, *op. loc. ult cit.* Cfr. P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governi*, cit., p. 19 che prende ad esempio l'ipotesi in cui i «Ministri che non erano stati coinvolti nell'elaborazione del testo diramato e che non hanno avuto tempo per elaborare osservazioni e proposte alternative o le cui proposte sono state disattese, è frequente che tali osservazioni o proposte alternative al testo in esame siano esplicitate direttamente nella riunione del Consiglio dei Ministri». Cfr., inoltre, A. DI CHIARA, *Due prassi costituzionalmente discutibili*, cit., p. 13 ss.

<sup>368</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Osservazioni sulla legge n. 400/1988 sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 1 - Seminari 1989-1990, Milano, 1991, p. 95 ss., secondo cui «vi è anche una attività di coordinamento tecnico post-consiliare: il provvedimento si dà per approvato (nel comunicato del Consiglio) ma con riserva di intesa interministeriale su determinati punti (individuati nel verbale del Consiglio) e con possibilità di riesame del Consiglio dei ministri se tale intesa non sia raggiunta ovvero abbia portato a modificazioni profonde dello schema di massima approvato». Cfr., inoltre, C. CERESANI, *La Presidenza del Consiglio come sede di elaborazione strategica della politica*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, cit., p. 109, secondo cui tale formula fa sì che il testo venga «di fatto portato in una sorta di "post-Congresso", una sede informale che non trova disciplina alcuna, in cui la Presidenza gioca un ruolo fondamentale di coordinamento ai fini della stesura finale del testo e spesso di mediazione dei dissidi emersi tra le amministrazioni, offrendo al contempo la soluzione giuridica in ordine alle nuove proposte formulate nel corso dello svolgimento del Consiglio dei ministri». F. BASSANINI, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri*, cit., p. 161, parla in questi casi di una «revisione negoziata dei testi».

<sup>369</sup> Cfr. G. GUIGLIA, *La legge n. 400 del 1988: profili generali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 23 ss. Cfr. inoltre, M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, cit., p. 49, che nota come in questi casi si corra il rischio di una sovrapposizione tra «tra fase amministrativa (conoscitiva – istruttoria) e fase politica (decisoria), e aumenta la pressione sul dipartimento, spesso chiamato ad operare scelte politiche sotto le spoglie di attività tecniche».

Ministri,<sup>370</sup> costituisce pur sempre un'attività di coordinamento normativo, rientrante, in senso lato, tra le attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio; dall'altro, tuttavia, in tal modo si rischia il netto superamento della collegialità del Consiglio nella determinazione dell'indirizzo politico governativo, di cui gli atti normativi approvati dovrebbero essere attuazione, esasperando conflitti politici interni alla compagine di governo e non favorendo una ordinata tecnica di normazione che possa conciliare la volontà politica con i necessari approfondimenti tecnici funzionali ad un'elevata qualità dell'attività normativa<sup>371</sup>. È chiaro che la possibilità, in un certo senso, di sottrarre alla "collegialità" scelte su cui non si è formato consenso unanime da parte della compagine di governo si accentua in contesti di maggioranze governative poco coese e con *leadership* poco marcate, in cui il Presidente del Consiglio non è in grado di far valere la propria decisione definitiva sul punto. Non a caso, la prassi, in un passato anche recente, dilagante dell'approvazione di decreti-legge "salvo intese" sembrerebbe essersi fortemente attenuata, se non del tutto azzerata, con il Governo Draghi, caratterizzato, com'è noto, da una *leadership* particolarmente forte del Presidente del Consiglio<sup>372</sup>. Tuttavia, è da notare che nonostante si sia apparentemente superato il rischio di conflitti tra le forze della maggioranza nella determinazione governativa del contenuto dei decreti-legge, lo scontro tra le forze della maggioranza di governo parrebbe essere riemerso in sede di conversione parlamentare di tali atti. Il conflitto apparentemente sopito in Consiglio riemergerebbe, pertanto, in sede parlamentare attraverso una corposa attività emendativa con la conseguente distorsione ed ingigantimento del contenuto dei decreti-legge, convertiti<sup>373</sup>.

Inoltre, è necessario, in conclusione, soffermarsi brevemente sulla competenza del Presidente del Consiglio per quanto riguarda la posizione della questione di fiducia poiché le recenti evoluzioni applicative che hanno riguardato tale strumento sembrerebbero attribuito, nei fatti, al Presidente del Consiglio una competenza pressoché esclusiva sul suo utilizzo. Difatti,

---

<sup>370</sup> Cfr. art. 2, comma 3, legge n. 400 del 1988.

<sup>371</sup> Cfr. P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governi*, cit., p. 3, secondo cui «accade sempre più spesso che lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro che hanno deliberato nel Consiglio dei Ministri l'approvazione di un determinato testo normativo preannunciano poche ore o pochi giorni dopo la sua approvazione che il Governo vuole apportare modifiche allo stesso testo o riconoscono pubblicamente che nella redazione del testo approvato si sono compiuti errori o vi sono lacune o addirittura ammettono di non conoscere le disposizioni del medesimo testo, del quale – una volta conosciuto – talvolta ammettono l'inadeguatezza o la non conformità all'indirizzo politico governativo».

<sup>372</sup> Cfr. la relazione dell'attuale Capo dipartimento del DAGL, C. DEODATO al convegno "*Emergenza pandemica e forma di governo: la verticalizzazione del potere tra tendenze sistemiche e discontinuità*", svoltosi il 18 ottobre 2021, presso l'Università La Sapienza di Roma.

<sup>373</sup> Da ultimo, sull'attività di decretazione d'urgenza degli ultimi Governi si veda C. DOMENICALI, *La decadenza dei decreti-legge nella prassi. Dalla provvisorietà dell'atto alla transitorietà delle norme*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021.

sebbene la legge n. 400 del 1988 abbia risolto i dubbi interpretativi sull'effettiva titolarità della competenza di impegnare la permanenza in carica del governo all'esito di una determinata votazione, attribuendo al Consiglio la competenza di esprimere l'assenso all'iniziativa del Presidente del Consiglio di porre la questione di fiducia<sup>374</sup>, nella prassi l'autorizzazione del Consiglio sembrerebbe essere diventata una pura formalità, talvolta nemmeno sempre adempiuta correttamente. Nei fatti, vi sarebbe, pertanto, una delega sempre più ampia e dai contorni assai sfumati al Presidente del Consiglio da parte del Consiglio, rilasciata tendenzialmente molto in anticipo rispetto al concreto utilizzo dello strumento fiduciario, spesso, nel caso di decreti-legge contestualmente all'approvazione dell'atto in Consiglio, e con autorizzazioni assolutamente generiche al suo utilizzo, con l'attribuzione a quest'ultimo la facoltà di decidere non solo l'*an* e il quando della futura posizione della questione di fiducia, attribuzioni tutto sommato consolidate da tempo nella prassi governativa, ma anche il *quomodo* e, soprattutto, l'oggetto stesso su cui porre la questione di fiducia<sup>375</sup>.

### **2.3. L'attività "normativa" del Presidente del Consiglio: i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.**

Basandosi esclusivamente sulle norme riguardanti la potestà normativa del Governo, ed in particolare la legge n. 400/1988, si potrebbe ritenere che al Presidente del Consiglio non sia riconosciuto alcuno strumento per l'esplicazione di un autonomo potere normativo a rilevanza esterna assimilabile a quello riconosciuto ai Ministri. Difatti, nell'impianto della legge n. 400 e del d. lgs. n. 303/99 la manifestazione della volontà del Presidente del Consiglio è ricondotta allo strumento dei Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (d'ora in poi d.P.C.M.), i quali parrebbero dover essere atti destinati eminentemente all'organizzazione dell'attività di

---

<sup>374</sup> Cfr. art. 2 c. 2, l. 400/88 sulle attribuzioni del Consiglio dei Ministri, per cui «il Consiglio dei ministri esprime l'assenso alla iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere»; e l'art 5 c. 1, l. b), sulle attribuzioni del Presidente del Consiglio, per il quale «quest'ultimo 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».

<sup>375</sup> Sul punto, sia consentito rinviare a A. CONTIERI, *Brevi note a margine della prima questione di fiducia del Governo Conte*, in *forum di Quad. Cost.*, 3 dicembre 2018.

Governo e di autorganizzazione della Presidenza del Consiglio<sup>376</sup>, e non invece a contenuto normativo<sup>377</sup>.

Tuttavia, l'accrescimento delle attribuzioni e del peso ricoperto da parte del Presidente del Consiglio ha determinato un utilizzo dei d.P.C.M. anche con contenuto normativo<sup>378</sup>, tanto da poter considerare tali atti una sorta di «regolamento ministeriale *sui generis*, che può essere idealmente collocato nella struttura configurata dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988»<sup>379</sup>, pur se non espressamente previsto. Difatti, i decreti del Presidente del Consiglio si manifestano come un «guscio neutro»<sup>380</sup>, potendo avere al suo interno una pluralità di contenuto: atto di alta amministrazione, di nomina, di delega di poteri, e, infine, anche atto a contenuto normativo, estrinsecazione di un potere *sui generis* regolamentare del Presidente del Consiglio. Si tratterebbe, pertanto, di «un atto privo di un modello normativo cui aderire ed adeguarsi e che, non trov[a] nel diritto vigente alcun riferimento tipologico e una disciplina organica e certa»<sup>381</sup>. Tale atto può, pertanto, sia avere un contenuto amministrativo sia normativo, addirittura assumere la veste regolamentare, estrinsecando in questo caso il potere regolamentare del Presidente del Consiglio<sup>382</sup>.

---

<sup>376</sup> Cfr. A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m. dal fronte (...dell'emergenza coronavirus)*, in *Federalismi.it*, 12 ottobre 2020, p. 245, che individua (nota n. 24) le competenze che nell'impianto della legge del 1988 devono essere espletate con tale atto. A titolo esemplificativo, possono sommariamente essere ricordati gli artt. 4 co. 4 (con decreto del Presidente del Consiglio si adotta il regolamento interno del Consiglio dei ministri), 12 co. 3 (la segreteria della Conferenze unificate è disciplinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), 18 co. 2 (il Segretario Generale è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), 21 co. 2 (i capi Dipartimento dei Ministeri senza portafoglio sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) e 38 co. 13 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, sono emanate disposizioni per l'inquadramento in ruolo del predetto personale).

<sup>377</sup> Tuttavia, già al tempo della promulgazione della legge n. 400 del 1988 il mancato inserimento di tali atti nell'elenco di cui all'art 17 fu interpretato in senso problematico dalla dottrina, cfr., ad esempio, M. C. GRISOLIA, *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna, 1992, p. 155 ss. Difatti, la possibilità per il Presidente del Consiglio di adottare atti a contenuto normativo era implicitamente riconosciuta dall'art. 15, co. 1, lett. d) della legge n. 1092 del 1985, che faceva riferimento decreti del Presidente del Consiglio dei ministri «necessari per l'applicazione di atti aventi forza di legge e che abbiano contenuto normativo».

<sup>378</sup> Accanto a tale aspetto, non va dimenticato che i decreti del Presidente del Consiglio, oltre che ad atti di autoorganizzazione della Presidenza, la funzione propria di tali atti è quella di manifestazione della volontà presidenziale in riferimento alle materie di amministrazione diretta attribuite alla competenza del Presidente. Difatti, nel tempo leggi *ad hoc* hanno attribuito al Presidente del Consiglio il potere di emanare decreti propri per specifici ambiti materiali. Sul punto, cfr. A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m.*, cit., p. 247. Sulle competenze di amministrazione diretta del Presidente del Consiglio cfr. *infra*, par. 4.

<sup>379</sup> A. ARCURI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>380</sup> D. DE LUNGO, *Nihil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu: considerazioni empiriche sui decreti del Presidente del Consiglio dei ministri nell'esperienza recente*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

<sup>381</sup> A. ARCURI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>382</sup> *Ibidem*. Il dibattito sul fondamento del potere regolamentare in capo al Presidente del Consiglio non è nuovo ed è stato affrontato in vario modo dalla dottrina. Cfr. E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., secondo cui il potere regolamentare del Presidente del Consiglio sarebbe

Venendo alla quantificazione del fenomeno, le ricerche empiriche hanno evidenziato l'incrementarsi della mole dei d.P.C.M., soprattutto negli ultimi anni<sup>383</sup>. In particolare, è stato individuato che tra il 2013 e il 2019 sono stati pubblicati 861 d.P.C.M.<sup>384</sup>: di questi si può ritenere, con verosimile approssimazione, che un quarto del totale abbia contenuto normativo; di questi, tuttavia, soltanto una parte residuale contiene l'espressa indicazione di "regolamento". Anche il procedimento di formazione non è univoco. In alcuni casi vi è la previa deliberazione del Consiglio dei ministri; in molti casi vi è la proposta di un organo diverso dal Presidente del Consiglio; nel procedimento di adozione viene di norma previsto l'intervento di uno o più Ministri e i più coinvolti risultano essere il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione; inoltre, vi è un particolare coinvolgimento delle autonomie locali e delle regioni, attraverso il sistema delle conferenze<sup>385</sup>.

Per i d.P.C.M. che si "auto-qualificano" regolamentari vi è di norma il rispetto del procedimento previsto dalla legge n. 400/88 per i regolamenti dell'esecutivo, compreso il parere del Consiglio di Stato e il visto della Corte dei conti. Al contrario, tale parere non è richiesto per i decreti che, pur a contenuto normativo, non sono qualificati espressamente come regolamentari<sup>386</sup>. Decisamente più problematici appaiono i d.P.C.M. che, pur autorizzati da una fonte normativa primaria e pur avendo contenuto normativo, non seguono il procedimento prescritto, in via generale, dall'art. 17 della legge n. 400 o secondo le modalità previste dalla norma di rango primario che ha attribuito il potere, che si caratterizzano a tutti gli effetti per essere fonti regolamentari atipiche o *extra ordinem*<sup>387</sup>. Pertanto, a tal proposito si può parlare di un potere normativo la cui titolarità risiede in capo al Presidente del Consiglio, che si esplica sotto forma di decreti, autorizzati da norme di rango primario e con dei procedimenti di approvazione atipici e assai mutevoli. Anche la giurisprudenza ha avuto molte difficoltà a

---

espressione del più generale potere di autoorganizzazione degli organi costituzionali; in senso difforme S. LABRIOLA, *Decreto del Presidente del Consiglio*, in *Enc. dir.*, agg. II, Milano, 1998, p. 281 ss., che rinviene all'interno dei principi costituzionali sull'attività di governo il fondamento di tale potere.

<sup>383</sup> Cfr. per un'analisi istituzionale «*Appunti del Comitato per la legislazione "La produzione normativa nella XVII Legislatura"*». Aggiornamento al 15 giugno 2016 n. 9 – Focus». Per analisi condotte dalla dottrina si veda A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m.*, cit., p. 244 ss.; D. DE LUNGO, *Nihil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu*, cit., V. DI PORTO, *La carica del D.P.C.M.*, cit., che cercano di quantificare il rilievo nella prassi di tale fenomeno, pur nella difficoltà dovuta alla frequente non numerazione dei decreti stessi.

<sup>384</sup> A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m.*, cit., p. 247.

<sup>385</sup> Cfr. D. DE LUNGO, *Nihil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu*, cit. che riporta i dati del periodo 2013-2018 e nota che i 14 decreti emanati previa delibera del C.d.M. si porrebbero in contrasto con «l'articolo 1, comma 1, lettera ii) della legge 12 gennaio 1991, n. 13, in base alla quale "tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei ministri" sono adottati con decreto del Presidente della Repubblica».

<sup>386</sup> *Ibidem*.

<sup>387</sup> *Ivi* p. 10.

qualificare tali atti, soprattutto quelli ad evidente contenuto normativo. A tal proposito, sinteticamente, può essere ricordata una pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che riconduce tale fenomeno a quello più generale di “fuga del regolamento”, affermando però che «deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti “atipici”, di natura non regolamentare, specie laddove la norma che attribuisce il potere normativo nulla disponga (come in questo caso) in ordine alla possibilità di utilizzare moduli alternativi e diversi rispetto a quello regolamentare tipizzato dall'art. 17 legge n. 400 del 1988»<sup>388</sup>; tuttavia l'atteggiamento della giurisprudenza amministrativa, il più delle volte, è stato quello di negare la natura normativa degli atti in questione, “eludendo”, in un certo senso, il problema.

In sintesi, si può dire che i d.P.C.M. siano manifestazione del più generale fenomeno di “fuga dal regolamento”, e più specificamente di “fuga dal Consiglio di Stato”<sup>389</sup>, che vede il Governo sottrarsi alle formali procedure previste dalla legge n. 400, insieme a quell'altro fenomeno che sono i decreti “non aventi natura regolamentare”<sup>390</sup>.

Tale fenomeno si inserisce pienamente in quel contesto di “presidenzializzazione” e “verticalizzazione” dell'esecutivo di cui si è dato conto nel capitolo precedente. In tale contesto, l'emersione e la crescita esponenziale dell'uso multiforme dei d.P.C.M. a contenuto normativo può essere considerata sia causa che effetto del rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio<sup>391</sup>, costituendo una «plastica rappresentazione dei rapporti di forza endogovernativi»<sup>392</sup>. Questo strumento sarebbe funzionale non solo ad un accentramento nelle mani del Presidente della potestà normativa, che, come detto, sarebbe formalmente preclusa al Presidente delle previsioni legislative di riferimento, ma anche a estendere e incrementare le modalità di coordinamento dell'attività normativa dell'esecutivo. Si tratterebbe, se si vuole, di una strada innovativa, meno ingessata e deproceduralizzata rispetto alle procedure previste dalla legge n. 400 per l'attività normativa secondaria, volta a recuperare un'attività di

---

<sup>388</sup> Cfr. C.d.S., Ad. Plen., sent. n. 9 del 2012.

<sup>389</sup> Cfr. V. DI PORTO, *La carica del D.P.C.M.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016, p. 3 ss.

<sup>390</sup> Su cui si veda M. GIANNELLI, *I decreti “di natura non regolamentare”*. *Un'analisi a partire dalla prassi della XVI e XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

<sup>391</sup> Cfr. D. DE LUNGO, *Nihil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu*, cit., p. 24.

<sup>392</sup> D. PICCIONE, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Federalismi.it*, n. 3/2017. Cfr. inoltre Osservatorio sulla Legislazione, nel documento «Appunti del Comitato per la legislazione “La produzione normativa nella XVII Legislatura”. Aggiornamento al 15 giugno 2016 n. 9 – Focus», p. 13, in cui si riconduce l'intensificazione dell'utilizzo dello strumento dei d.P.C.M. anche alla lunga crisi economico-finanziaria che ha caratterizzato gli ultimi anni, «che ha comportato, in ambito governativo, un rafforzamento del ruolo prima del Ministero dell'economia e delle finanze e poi della Presidenza del Consiglio dei ministri nella gestione e soprattutto nella razionalizzazione delle spese».

coordinamento ulteriore e marcatamente incentrata sull'attività di sintesi del Presidente del Consiglio dei Ministri, che si svolge al di fuori della collegialità del Consiglio dei Ministri, ma che non esclude forme di partecipazione procedimentale di "collegialità ristrette" di vari ministri. Difatti, non sono rari i casi in cui a fronte di particolari intrecci di competenze ministeriali, si ricorra a tale tipo di atto (con una conseguente riduzione del ricorso ai decreti interministeriali), con l'imputazione in capo alla Presidenza dell'adozione formale dell'atto e la conseguente assunzione di responsabilità politica, recuperando nella fase procedimentale, con maggiore flessibilità (e spesso informalità) il coinvolgimento dei Ministri titolari delle varie competenze ed esautorati<sup>393</sup>. Il coordinamento di tale attività normativa non coinvolgerebbe solo soggetti endogovernativi, ma si proietterebbe all'esterno, con l'interlocuzione con soggetti diversi, come le singole regioni o, più di frequente, la Conferenza delle Regioni e la Conferenza Unificata, che spesso vengono inserite in tale procedimento attraverso l'espressione di pareri. Non di rado, inoltre, partecipano ai procedimenti di adozione di tali atti le Autorità amministrative indipendenti (il Garante per la Protezione dei dati personali, su tutti) e altri soggetti dalla marcata connotazione tecnica, come l'ISTAT, l'ISPRA, l'Agenzia per l'Italia digitale o, ancora, la Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale.

All'eccessiva procedimentalizzazione della l. n. 400, pertanto, sembrerebbe essersi affiancato uno strumento più agile e flessibile, non volto tanto ad esautorare le amministrazioni ministeriali dalle proprie competenze normative, quanto, piuttosto, a superare inestricabili intrecci di competenze in un procedimento guidato dalla Presidenza, facendo salva, attraverso il coinvolgimento in vario modo delle amministrazioni interessate, la collegialità dell'indirizzo politico-normativo, in una dimensione più ristretta e variabile, rispetto alla staticità del Consiglio. Inoltre, il successo dello strumento sarebbe dato anche dalla sua capacità di "dare sfogo" alle istanze di coinvolgimento di soggetti esterni alla struttura governativa, «aprendo il processo decisionale alla strutturazione multilivello e ai soggetti rappresentativi del pluralismo»<sup>394</sup>, e dalla possibilità di inserire nel processo decisionale, per sopperire alle carenze

---

<sup>393</sup> D. DE LUNGO, *op. loc. ult. cit.*; in senso adesivo A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m.*, cit., p. 249, secondo cui il ricorso ai d.p.c.m. «permette di traslare il processo decisionale presso una sede in cui è possibile gestire in modo più flessibile gli intrecci di competenze ministeriali, recidendo in questo modo a monte i conflitti che ne possono derivare e imputando la responsabilità della decisione in capo al Presidente, salvo poi immettere nel procedimento decisionale i ministri apparentemente esautorati». In questo senso sembrerebbe riemergere una rilettura della funzione dei d.p.c.m. quali strumenti finalizzati «condurre un'azione di governo guidata in modo unitario e coordinato», secondo l'espressione utilizzata da A.M. SANDULLI, *Il problema della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Dir. soc.*, 1980, p. 624.

<sup>394</sup> A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m.*, cit., p. 250.

tecniche e informative esistenti, una diversità di soggetti tecnici sia interni che esterni all'apparato burocratico statale<sup>395</sup>.

Com'è noto, lo strumento dei d.P.C.M., proprio in virtù delle caratteristiche fin qui analizzate, ha avuto una rilevantissima applicazione nel corso della pandemia da Covid-19, generando un acceso dibattito scientifico in merito all'idoneità e alla legittimità dell'impiego di tale strumento normativo per la gestione emergenziale, di cui si parlerà nel prosieguo del lavoro<sup>396</sup>.

### **3. Il coordinamento della finanza pubblica e il crescente ruolo del Ministro dell'economia e delle finanze.**

#### **3.1. I rapporti tra la Presidenza del Consiglio e Ministero dell'Economia.**

Il ruolo del Presidente del Consiglio nella forma di governo italiana va analizzato anche in riferimento al rapporto che quest'ultimo ha con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e alle modalità in cui l'apparato burocratico del Ministero dell'Economia (d'ora in poi MEF), in particolare, la Ragioneria Generale dello Stato, si interfaccia con gli organi della Presidenza. Difatti, il peso assunto dal MEF nelle dinamiche politico-istituzionale, anche in virtù dell'apparato burocratico altamente specializzato di cui dispone, si pone in modo, talvolta, problematico con la posizione sovraordinata del Presidente del Consiglio, soprattutto per quanto riguarda la determinazione delle scelte politiche in campo economico.

A partire dagli anni '90 l'accrescimento del ruolo del Presidente del Consiglio è stato affiancato e, forse in parte arginato, dall'evoluzione del ruolo del Ministro dell'Economia. Per entrambi, parte di questa evoluzione è dovuta al processo di integrazione europea. Rinviando ad altra parte del lavoro l'influenza avuta "da Bruxelles" sulla figura del Presidente del Consiglio<sup>397</sup>, occorre soffermarsi in questa sede sulla figura del Ministro dell'Economia. Il processo di integrazione europea e la previsione, dal trattato di Maastricht in poi, di vincoli esterni alla finanza pubblica dei singoli Stati hanno determinato un accrescimento del peso ricoperto del Ministro dell'Economia. Difatti, quest'ultimo prende direttamente parte al processo di determinazione della *governance* economica dell'Unione europea e dell'Unione economica e monetaria, attraverso la propria partecipazione all'ECOFIN, all'Eurogruppo o al

---

<sup>395</sup> Cfr. *Ibidem*; D. DE LUNGO, *Nihil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu*, cit., p. 25 ss.

<sup>396</sup> Cfr. *infra*, cap. V.

<sup>397</sup> Cfr. *infra*, cap. IV.

Consiglio dei Governatori del MES, luoghi in cui si decidono le politiche che impattano direttamente sulla finanza pubblica nazionale<sup>398</sup>. Ciò ha reso il Ministro dell'Economia non solo soggetto che partecipa alle determinazioni della politica economica dell'Unione, ma anche, a livello interno, garante della "tenuta" dei conti pubblici e principale interlocutore con gli organismi sovranazionali da cui promanano tali vincoli di bilancio. Pertanto, appare convincente l'idea che in esso si sommino due anime: quella del "politico di governo", inserito, com'è ovvio, nelle dinamiche politico-istituzionali del governo nazionale, e "quella di garante interno al governo"<sup>399</sup>, che ha l'obiettivo di «assicurare il rispetto, da parte dei colleghi, dell'imperativo di perseguire il programma politico nel rigoroso rispetto dell'equilibrio di bilancio»<sup>400</sup>. Tale funzione ha ricevuto senz'altro un rafforzamento con la l. cost. 1 /2012 che, come noto, ha introdotto, a livello costituzionale, il principio di equilibrio di bilancio e il principio di sostenibilità del debito pubblico. Non solo, il ruolo del Ministro dell'Economia sarebbe anche funzionale ad assicurare la "credibilità" dello Stato, sui mercati finanziari internazionali, necessaria in un periodo di finanziamento del debito pubblico principalmente attraverso il ricorso al mercato, che si basa sulla fiducia che questo ripone nelle politiche economiche del governo e sull'aspettativa di tenuta dei conti pubblici.

La funzione di "garante", che spesso contrappone il Ministro dell'Economia al resto della compagine governativa sulle decisioni di spesa, parrebbe confermata dallo spiccato profilo tecnico dei Ministri dell'Economia degli ultimi anni, funzionale a «poter reggere il duro e qualificato confronto che si svolge, tra i suoi colleghi, in seno al Consiglio dell'Unione europea»<sup>401</sup> e che lo accosterebbe quasi agli organi di garanzia<sup>402</sup>. Tale connotazione tecnica

---

<sup>398</sup> Cfr. L. BARTOLUCCI, *Rapporti tra Presidente del Consiglio e ministro dell'economia (1992-2018)*, in L. TEDOLDI (a cura di), *op. cit.*, p. 367 ss. In senso analogo, S. MERLINI, *I partiti, il Parlamento e il governo*, cit., 17 s., secondo cui «la competenza dei ministri finanziari a giudicare sulla sostenibilità finanziaria delle proposte di spesa è diventata progressivamente assoluta e incontestabile da quando la piena attuazione del sistema monetario europeo ha conferito loro un potere di interpretare i vincoli e le condizioni posti dall'ordinamento finanziario dell'Unione che può essere difficilmente messa in discussione».

<sup>399</sup> *Ivi*, p. 371. In senso adesivo, M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, cit., p. 30, secondo cui il ruolo del Ministro dell'economia sarebbe «soprattutto interdittivo, che non esprime alcun autonomo indirizzo di politica economica, ma che si traduce nella funzione di garante, di fronte alle istituzioni europee, del rispetto del principio di equilibrio di bilancio e delle decisioni di politica economica assunte in sede UE, a fronte delle richieste propriamente "politiche" che arrivano dalla politica nazionale e locale».

<sup>400</sup> D. CRESCENZI, *I ministri dell'economia e delle finanze in Italia e in Europa: una deriva tecnocratica al tempo della crisi?*, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017, p. 95. Cfr., inoltre, D. NARDELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e le funzioni di promozione e coordinamento dell'attività normativa del governo: strumenti e procedure*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del governo*, cit., p. 196, secondo cui il ministro dell'economia ha assunto un ruolo di vero e proprio "filtro" dell'iniziativa legislativa del governo, superiore a quello di ogni altro collega di governo.

<sup>401</sup> N. LUPO, *Il governo italiano*, cit., p. 949.

<sup>402</sup> L. BARTOLUCCI, *op loc. ult. cit.*

del titolare del dicastero dell'Economia avrebbe la conseguenza di determinare uno scontro tra la tecnicità dei vincoli alla spesa pubblica e la libertà delle scelte di politica economica. In questo senso, tale ruolo porrebbe il Presidente del Consiglio, nel caso di non comune veduta con il Ministro dell'economia, nella situazione di non essere in grado di esercitare appieno le «sue funzioni di direzione e coordinamento, senza il consenso del Ministro dell'Economia»<sup>403</sup>. Questa tendenza può trovare conferma nelle vicende di cronaca politica che hanno riguardato lo spesso conflittuale rapporto tra il Presidente del Consiglio e il Ministro dell'Economia<sup>404</sup>.

Dal punto di vista interno, a contribuire a questo rafforzamento vi è stato senz'altro l'accorpamento dei tre ministeri "economici" nel Ministero dell'Economia e delle Finanze avvenuta a seguito del d.lgs. n. 300 del 1999. Difatti, fino a quel momento la *governance* economica era divisa tra: Ministero del Tesoro, Ministero del Bilancio e della Programmazione economica e Ministero delle Finanze, tutti adesso confluiti come dipartimenti nel MEF, divenuto, nei fatti, un vero "super ministero"<sup>405</sup>. In particolare, un peso decisivo l'ha avuto, come si vedrà nel paragrafo successivo, lo spostamento della Ragioneria Generale dello Stato presso il M.E.F. (prima collocata presso il Ministero del Tesoro), che ora costituisce uno dei quattro dipartimenti di tale dicastero. Rispetto all'autonomia che tale struttura vantava quando era incardinata presso il Ministero del Tesoro<sup>406</sup>, attualmente, la Ragioneria è sottoposta ad un particolare ruolo di direzione rivendicato dal Ministro dell'Economia, non foss'altro perché il Ragioniere generale è pur sempre un Capo-dipartimento del MEF che risponde al Ministro<sup>407</sup>.

---

<sup>403</sup> N. LUPO, *il governo italiano*, cit. p. 939. In senso analogo G. AMATO, *La presidenza come organo di coordinamento amministrativo*, cit., p. 14, secondo cui «l'abnorme crescita del ministro dell'economia», legata ai vincoli europei, pone un serio problema per quanto riguarda «la derivazione dell'indirizzo politico, in primo luogo, dal Presidente del Consiglio». In senso difforme, P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governi*, cit., p. 25, secondo cui «il ruolo di filtro finanziario degli atti normativi del Governo dato al Ministero dell'Economia e delle finanze al fine di rispettare i vincoli previsti dall'art. 81 Cost. non può certo essere sostitutivo del ruolo di promotore e coordinatore dell'attività normativa del Governo che spetta al solo Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 95 Cost.».

<sup>404</sup> Dall'analisi delle vicende politiche emergono sia rapporti particolarmente conflittuali, come ad esempio quello tra il Presidente Berlusconi e il Ministro Tremonti, o i noti screzi tra il Presidente Renzi e il Ministro Padoa-Schioppa, solo per citare alcuni esempi, ma anche un particolare affiatamento, quando, il Presidente del Consiglio, di provenienza tecnica, riesce ad avere una particolare influenza sulle questioni di natura economica. Si pensi, ad esempio, al governo Monti, in cui per una prima fase fu lo stesso Presidente del Consiglio a ricoprire ad interim tale carica, o, al più recente, caso del governo Draghi, in cui il Ministro dell'economia viene visto come un uomo di fiducia dello stesso Presidente, per la comune provenienza dalla Banca d'Italia.

<sup>405</sup> Cfr. artt. 23 e 24 del d. lgs. n. 300/99 sulle competenze attribuite al M.E.F. e il d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43 (Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze) sull'articolazione in quattro dipartimenti del Ministero (Tesoro, Ragioneria; Finanze e Amministrazione generale, personale e servizi).

<sup>406</sup> Sul punto cfr. G. LETTA, *La Presidenza come centro della decisione di governo*, cit., p. 18 s.

<sup>407</sup> *Ibidem*.

La rilevanza del ruolo di garanzia assunto dal Ministro dell'Economia può essere letta anche alla luce del c.d. "Caso Savona", in cui, nelle travagliate vicende della formazione del primo Governo Conte, punto centrale dello scontro istituzionale tra le forze della maggioranza e il Quirinale fu proprio la questione su chi avrebbe dovuto ricoprire tale incarico. Rispetto a tale evento di "cronaca" costituzionale, al netto della discussione di grande rilievo scientifico e sostanziale, sull'effettiva titolarità del potere di nomina dei Ministri<sup>408</sup>, quello che assume rilevanza in tale sede è proprio l'importanza che è stata data alla scelta del soggetto che doveva ricoprire tale ruolo. Rispetto al passato, in cui casi analoghi, anche se rimasti sostanzialmente nell'ombra dei *rumors* politico-istituzionali, avevano riguardato per lo più la nomina di determinati soggetti a Ministri della Giustizia<sup>409</sup>, il caso Savona sembrerebbe essere il primo caso di "veto" in riferimento al Ministro dell'Economia posto dal Presidente della Repubblica. Sembrerebbe essere emersa, pertanto, una sorta di legittimazione ulteriore che il Ministro in questione deve ricevere per poter essere nominato, quasi una sorta di concerto rafforzato tra il Presidente del Consiglio e il Presidente della Repubblica per la sua nomina, a conferma della sua caratterizzazione ormai come vero e proprio garante della tenuta dei conti pubblici. Per stessa ammissione del Presidente della Repubblica, il veto posto sulla figura in questione era finalizzato a tutelare valori di rilievo costituzionale come «i risparmi degli italiani», la stabilità economica del Paese e i vincoli europei sul bilancio, che la nomina di un Ministro, «visto come sostenitore di una linea più volte manifestata che potrebbe portare probabilmente o inevitabilmente alla fuoriuscita dell'Italia dall'Euro», avrebbe potuto mettere a rischio<sup>410</sup>.

---

<sup>408</sup> Tra i tanti contributi scientifici frutto di tale vicenda si vedano, almeno, E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, e V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell'indirizzo politico del nuovo governo*, E. CATELANI, *Il Presidente del Consiglio incaricato, individuazione e ruolo nel procedimento di formazione del Governo*, tutti in *Quad. cost.*, n. 3, 2018, p. 671 ss. Sulla vicenda, *ex multis*, G. CAVAGGION, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, 2020, p. 105 ss.; A. LAURO, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII Legislatura*, Bari, 2020, p. 46 ss.; inoltre si vedano gli interventi sul forum dedicato all'intricata vicenda della formazione del primo Governo Conte, sulla *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2018 di P. CARNEVALE, M. CARDUCCI, M. D'AMICO, A. D'ANDREA, C. PINELLI, A. RUGGERI, A. SPADARO e S. STAIANO.

<sup>409</sup> Si pensi, solo per fare qualche esempio, a Previti nel caso del primo governo Berlusconi o a Gratteri nel caso della formazione del governo Renzi, su cui i Presidenti della Repubblica ebbero, secondo quanto trapelato, delle riserve, quanto meno di opportunità, sulla nomina questi soggetti, evidentemente per questioni diametralmente opposte. Cfr., sul punto, A. STANCANELLI, M. ARSI, *I rapporti con il presidente della Repubblica, con il parlamento e con le regioni*, cit. p. 1697 ss. In generale, si può dire che la tendenza negli anni del "maggioritario", fosse stata, al contrario, quella di un netto restringimento dei poteri del Capo dello Stato al momento della formazione della compagine governativa, soprattutto nei casi di formazione di governi successivi alle elezioni politiche. Cfr., in tal senso, Cfr. T.F. GIUPPONI, *Il governo nel sistema bipolare*, cit., p. 59.

<sup>410</sup> Cfr. le dichiarazioni alla stampa del Presidente Mattarella il giorno 28 maggio 2018, in cui, tra l'altro afferma che la nomina del Ministro dell'Economia «costituisce sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari».

Pertanto, appare chiaro che proprio la funzione di garanzia assunta dal Ministro dell'economia nei confronti dei mercati finanziari e degli organismi sovranazionali pone quest'ultimo in una posizione diversa rispetto al resto della compagine governativa e al medesimo Presidente del Consiglio.

### **3.2. La Ragioneria generale dello Stato e le recenti proposte di riforma.**

Il ruolo del Ministro dell'Economia riceve una connotazione più marcatamente tecnica anche dalla presenza all'interno del Ministero del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che, tra le varie funzioni, svolge il ruolo di valutazione e autorizzazione della copertura finanziaria degli atti normativi del governo. Inoltre, vista la sua organizzazione in parte "diffusa" all'interno delle altre amministrazioni dello Stato (centrali e periferiche), la Ragioneria è destinataria di un imponente flusso informativo proveniente dalle amministrazioni centrali e periferiche.

La Ragioneria Generale dello Stato è stata istituita con la c.d. legge "Cambray-Digny" (l. n. 5026 del 1869) agli albori dello Stato unitario, come ufficio centrale della contabilità dello Stato, incardinato all'interno del Ministero delle Finanze<sup>411</sup>. Tuttavia, il vero riconoscimento nell'ordinamento del ruolo della RGS lo si deve alla c.d. "riforma de Stefani": un insieme di provvedimenti adottati tra il 1922 e il 1924, che configurò tale organo secondo schemi ancora in gran parte in vigore<sup>412</sup>. Difatti, la Ragioneria divenne organo d'elezione per il controllo contabile della finanza pubblica, attraverso una struttura trasversale a tutte le amministrazioni ministeriali<sup>413</sup>; in particolare, gli uffici di ragioneria collocati presso i diversi dicasteri passarono formalmente sotto il controllo diretto della Ragioneria generale e non furono più sottoposti al controllo gerarchico dell'amministrazione presso la quale erano inseriti. Successivamente, le funzioni della RGS sono state accresciute anche dalla l. n. 427 del 1985 che ha istituito al suo interno un apparato destinato all'analisi economica dell'impatto delle

---

<sup>411</sup> Come disposto dal r.g. 4 settembre 1870, n. 5852. La Ragioneria rimase poi incorporata al Ministero delle Finanze solo nei periodi in cui a tale dicastero non erano sottratti gli uffici del Ministero del Tesoro. Difatti, tutte le volte in cui il Ministero del Tesoro ha avuto autonomia da quello delle Finanze, la Ragioneria è ricaduta sotto la direzione di tale dicastero: ciò è avvenuto dal 1887 al 1923 e dal 1944 al 1999. Sul punto, cfr. M. LUCIANI – V. LIPPOLIS, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit. p. 15 ss.

<sup>412</sup> Si tratta, tra i vari provvedimenti, della l. n. 1601 del 1922, con cui il Governo era stato delegato a «ordinare il sistema tributario allo scopo di semplificarlo, di adeguarlo alle necessità di bilancio e di meglio distribuire il carico delle imposte; per ridurre le funzioni dello Stato, per riorganizzare i pubblici uffici, renderne agili le funzioni e diminuire le spese»; del Regio Decreto 2440/1923, meglio noto come legge di contabilità generale dello Stato, e del relativo regolamento di attuazione (Regio Decreto 827/1924).

<sup>413</sup> Cfr., sul punto, M. LUCIANI – V. LIPPOLIS, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 15 ss.

politiche pubbliche funzionale alla programmazione delle politiche in materia economia<sup>414</sup>. Tale riforma ha contribuito a costituire in capo alla RGS una sorta di monopolio dei flussi di dati provenienti dalle amministrazioni dello Stato funzionale all'analisi economica delle decisioni di spesa, la cui titolarità rimane riservata in capo alla Ragioneria senza che vi abbia accesso nemmeno l'apparato burocratico della Presidenza<sup>415</sup>. Si tratta, evidentemente, di informazioni da cui il decisore politico non può prescindere per la propria attività di indirizzo politico-economico. Infine, le competenze della RGS sono state incrementate ulteriormente dalla legge n. 196 del 2009, che ha rafforzato il ruolo di controllo preventivo e successivo del governo, rendendo però sempre più la RGS l'interlocutore privilegiato all'interno del governo e il centro nevralgico per la determinazione delle politiche di spesa<sup>416</sup>.

Ai sensi dell'attuale disciplina, la RGS ha il compito di conferire in relazione a tutti gli atti normativi del governo il visto di conformità alla relazione tecnica predisposta dai Ministeri, accertando la corretta quantificazione degli oneri finanziari e l'idoneità della copertura finanziaria individuata, ai sensi dell'art. 11-ter della l. n. 468 del 1978: la c.d. "bollinatura"<sup>417</sup>. Si tratta di un esame preventivo su ogni disegno di legge, schema di atto normativo del governo, emendamento del Governo che possa avere conseguenze dirette o indirette sul bilancio pubblico, volto a verificare la corretta quantificazione degli oneri finanziari previsti dalla relazione tecnica predisposta dall'amministrazione precedente. Inoltre, a questi compiti si affiancano quello dell'attività volta ad assicurare l'uniforme interpretazione e applicazione delle norme in materia contabile e il monitoraggio della spesa pubblica<sup>418</sup>. Tali competenze determinano un accentramento delle decisioni di spesa in capo all'organo tecnico del MEF, rischiando di compromettere «l'effettiva imputazione al Presidente del Consiglio di quella responsabilità della politica generale del Governo che è prevista dall'articolo 95, comma 1, Cost.»<sup>419</sup>. Inoltre, alla RGS, in tale attività, viene riconosciuto un particolare margine di

---

<sup>414</sup> Cfr., *ivi*, p. 25 s.

<sup>415</sup> Cfr. *ivi*, p. 19.

<sup>416</sup> Cfr. *ivi*, p. 25.

<sup>417</sup> Su cui, in generale, si vedano R. PEREZ, *Il controllo dei conti pubblici*, Bologna, 2021; E. D'ALTERIO, *La Bollinatura della Ragioneria generale dello Stato*, Napoli, 2017.

<sup>418</sup> M. LUCIANI – V. LIPPOLIS, *op. loc. ult. cit.*

<sup>419</sup> M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, in *Astrid online*, 2016, p. 17. Cfr. inoltre, P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governi*, cit., p. 23 s. secondo cui la Ragioneria eserciterebbe un «un ruolo di coordinatore che contratta, controlla ed eventualmente interdice l'adozione di determinati atti normativi del Governo col pretesto della mancata o inadeguata copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese da essi previsti».

apprezzamento nella valutazione delle coperture di spesa finanziaria tale da rischiare di trasformare quella che dovrebbe essere discrezionalità tecnica in discrezionalità politica<sup>420</sup>.

Più di recente, il ruolo della Ragioneria si è rilevato determinante anche in riferimento c.d. PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza), adottato nel quadro del programma della Commissione europea *NextGenerationEU*. Difatti, tralasciando la fase di attuazione del Piano e l'organizzazione della sua *governance* di cui si parlerà nel prosieguo, il ruolo della Ragioneria è stato centrale nelle fasi di predisposizione del Piano, essendo stata costituita proprio presso di essa l'Unità di missione di coordinamento e raccordo tra tutte le amministrazioni governative per il Piano, ed essendo individuato proprio presso tale struttura il punto di contatto nazionale per le interlocuzioni preliminari con la Commissione<sup>421</sup>. Di conseguenza, anche in questo caso, a svolgere il ruolo fondamentale di coordinamento è il MEF, attraverso la Ragioneria, e non, come sarebbe sembrato più ovvio la Presidenza del Consiglio, che tuttavia, oltre al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza, che però non ha a disposizione un organico particolarmente elevato, non è dotata di strutture idonee allo svolgimento di compiti di coordinamento in campo economico-finanziario. Questa situazione ha spinto anche alla recente stipula di un protocollo di intesa tra "Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio per il programma di Governo - e Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale del bilancio", funzionale almeno al superamento del gap informativo tra le due istituzioni<sup>422</sup>.

Per le ragioni esposte, e al fine di consentire al Presidente del Consiglio di esercitare le proprie funzioni di coordinamento costituzionalmente riconosciute, sottraendo alla Ragioneria il potere di veto, secondo alcuni altamente discrezionale, sulle decisioni di spesa derivategli dalla "bollinatura" e il monopolio dei flussi informativi, si è, da più parti, proposto in vario

---

<sup>420</sup> G. GUIGLIA, *La legge n. 400 del 1988: profili generali*, p. 28. In senso analogo C. CERESANI, *La Presidenza del Consiglio come sede di elaborazione strategica della politica*, cit., p. 111, che parla di «valutazioni di merito recanti margini di appressamento discrezionale talvolta molto rilevanti»; V. LIPPOLIS, *L'evoluzione dell'istituzione Governo nel sistema costituzionale*, cit., p. 128 s.; G. LETTA, *La Presidenza come centro della decisione di governo*, cit., p. 19, secondo cui «l'ultimo funzionario della Ragioneria può incidere di più di un Presidente del Consiglio, perché può bocciare una norma o la può far validare quando magari il Presidente stesso chiede di farla passare e non riesce a farla approvare».

<sup>421</sup> Cfr. il comma n. 1050 della legge di bilancio per il 2021 (l. n. 178 del 2020), come modificata dalla l. n. 21 del 2021, che istituisce «presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, un'apposita unità di missione con compiti di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del medesimo Dipartimento a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma *NextGenerationEU*».

<sup>422</sup> Cfr. protocollo d'intesa sottoscritto il 4 maggio 2015, come modificato dal protocollo d'intesa del 21 giugno 2016, reperibile al seguente link: [https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio\\_di\\_previsione/Note\\_integrative/Direttive-/Protocollo\\_integrato\\_dintesa.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Direttive-/Protocollo_integrato_dintesa.pdf).

modo di ridimensionare tale rapporto. In particolare, tra le varie proposte, in uno studio sul tema<sup>423</sup> ne sono state avanzate tre: a) la prima ipotesi è anche quella più semplice e radicale: lo spostamento della RGS alle dipendenze della Presidenza. In questo modo si garantirebbe la funzione di direzione e di coordinamento del Presidente del Consiglio, anche se probabilmente si metterebbe in discussione l'autonomia e l'imparzialità delle valutazioni della Ragioneria, con una sua eccessiva "politicizzazione"<sup>424</sup>; b) la seconda ipotesi prevede lo spostamento soltanto delle funzioni di amministrazione attiva in capo alla Presidenza, con la conservazione di quelle di raccolta di dati in capo al MEF. Questa ipotesi potrebbe essere attuata attraverso lo spostamento del solo ispettorato Bilancio, che costituirebbe la struttura necessaria al Presidente del Consiglio per svolgere l'attività di valutazione della copertura finanziaria dei provvedimenti normativi<sup>425</sup>; c) infine, la terza ipotesi, che sembrerebbe essere quella generalmente più condivisa, prevede che la RGS rimanga incardinata presso il MEF, e la Presidenza si doti di personale tecnico altamente qualificato in grado di dialogare efficacemente la Ragioneria e svolgere l'attività di coordinamento in campo economico. Tale personale potrebbe essere incardinato presso il DAGL<sup>426</sup>, oppure essere inserito all'interno di un'apposita struttura (magari denominata ufficio governativo di bilancio, UGB), modellata sulle sembianze dell'ufficio parlamentare di bilancio, istituito dall'art. 5, *lett. f)*, della l. 243 del 2012, in modo da poter, sulla base degli accertamenti tecnici della Ragioneria, svolgere valutazioni tecnico-strategiche funzionali all'attività di coordinamento del Presidente del Consiglio<sup>427</sup>; oppure ancora si potrebbe procedere al 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

---

<sup>423</sup> M. LUCIANI – V. LIPPOLIS, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 36 ss.

<sup>424</sup> Sottolinea il rischio di perdita di indipendenza F. BASSANINI, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri*, p. 158. Ugualmente critici A. CATRICALÀ, *L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 24, V. CERULLI IRELLI, *Qualche spunto sulla posizione della Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 52, C. CERESANI, *La Presidenza del Consiglio come sede di elaborazione strategica della politica*, cit., p. 112. Si dice favorevole allo spostamento G. LETTA, *La Presidenza come centro della decisione di governo*, cit., p. 19, secondo cui tale organo dovrebbe «essere al servizio della Presidenza e, attraverso la Presidenza, a servizio anche dell'intero governo cioè di tutti quei Ministri, la cui attività il Presidente deve appunto promuovere e coordinare».

<sup>425</sup> In questo senso A. CATRICALÀ, *L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 24, che sottolinea come in questo modo anche l'attività di monitoraggio parlamentare dei provvedimenti di spesa potrebbe essere affidata a rappresentanti della Presidenza e non del M.E.F., come avviene adesso.

<sup>426</sup> V. CERULLI IRELLI, *Qualche spunto sulla posizione della Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 52.

<sup>427</sup> Ipotesi preferita da M. LUCIANI – V. LIPPOLIS, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 38. Di questo avviso, tra gli altri, C. CERESANI, *La Presidenza del Consiglio come sede di elaborazione strategica della politica*, cit., p. 112; F. BASSANINI, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri*, cit., p. 158.

finanziari<sup>428</sup>. Inoltre, in questo scenario, potrebbero essere introdotte delle procedure per superare eventuali dissensi o valutazioni contrastanti tra la Ragioneria e la struttura della Presidenza, prevenendo che in questi casi la decisione finale possa essere rimessa alla deliberazione del Consiglio dei ministri<sup>429</sup>, riducendo il margine di discrezionalità della Ragioneria e riportando le scelte di merito in campo economico sempre alla collegialità del Consiglio.

In conclusione, volendo trovare un tratto comune alle diverse ipotesi prospettate, sembrerebbe che tutte partano dalla considerazione dell'insufficienza delle strutture di cui è attualmente dotata la Presidenza per far fronte all'attività di coordinamento in campo economico, con la conseguente necessità di dotare la Presidenza del Consiglio di una struttura (sia essa la stessa Ragioneria o una appositamente istituita per poter dialogare con quest'ultima), funzionale all'attività di coordinamento e di direzione del Presidente del Consiglio per le scelte di politica economica.

#### **4. Le competenze di amministrazione attiva del Presidente del Consiglio.**

Come si è visto nel primo capitolo, una tendenza che ha da sempre caratterizzato l'attribuzione delle funzioni alla Presidenza è stata quella di attribuirle anche compiti di gestione ed esecuzione amministrativa<sup>430</sup>. Sin dal periodo istituzionale transitorio alla Presidenza furono affidate competenze che poco o nulla avevano a che fare con le funzioni di direzione e coordinamento che contestualmente venivano riconosciute dal testo costituzionale al Presidente del Consiglio<sup>431</sup>. In altre parole, si può dire che dalla prima fase repubblicana sino alle riforme della fine degli anni '80, alla Presidenza sono state attribuite competenze estremamente eterogenee che hanno comportato l'appesantimento della sua struttura organizzativa con dipartimenti, uffici e servizi scarsamente attinenti con il "ruolo" costituzionale del Presidente

---

<sup>428</sup> Cfr. F. BASSANINI, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri*, cit., p. 160, che propone una riorganizzazione di tale dipartimento con il dipartimento per le politiche di coesione, integrandoli con competenze esterne e multidisciplinari.

<sup>429</sup> C. CERESANI, *op. loc. ult. cit.*, in senso analogo F. BASSANINI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>430</sup> In generale, per una costruzione sistematica del tema si veda E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., *passim*.

<sup>431</sup> Si pensi, ad esempio, all'istituzione presso la Presidenza del Commissariato per il Turismo, con il D.L. del Capo provvisorio dello Stato del 12 settembre 1947, n. 941, o della direzione generale dello spettacolo, del servizio delle informazioni e dell'ufficio della proprietà letteraria, artistica e scientifica, con D.L. 8 aprile 1948, n. 274. Sul punto, cfr. E. ROTELLI, *op. cit.*, p. 444 s.

del Consiglio. In questo senso, si possono citare, a titolo esemplificativo, oltre a quelli già elencati in precedenza, il comitato nazionale di coordinamento per l'azione antidroga istituito nel 1975<sup>432</sup>; il servizio per l'editoria costituito con la l. n. 416 del 1981; il dipartimento per la protezione civile e del comitato operativo per le emergenze nel 1984<sup>433</sup>, il Dipartimento per il Mezzogiorno nel 1986<sup>434</sup> e il dipartimento per i problemi delle aree urbane nell'anno successivo<sup>435</sup>. L'assenza di una disciplina organica per i primi quattro decenni della storia repubblicana ha, pertanto, determinato un accrescimento assai disorganico della Presidenza, che ha causato «un abnorme ampliamento delle funzioni presidenziali, soprattutto quelle amministrative», che costituiscono le competenze che riescono ad agire «direttamente sull'apparato amministrativo»<sup>436</sup>.

Pertanto, si può ritenere che per supplire alla scarsa influenza che il Presidente del Consiglio aveva nella determinazione dell'indirizzo politico, che avveniva, come visto in precedenza, al di fuori della collegialità dell'esecutivo, e all'impraticabilità di qualsiasi seppur minima attività di coordinamento governativo, stante la “direzione plurima dissociata”, che aveva il proprio perno nei partiti in Parlamento, l'unica valvola di sfogo per le istanze di accrescimento dei poteri del Presidente del Consiglio era costituita dall'attribuzione di compiti di natura prettamente amministrativa. Ciò ha comportato l'enorme esplosione dell'apparato burocratico della Presidenza, in maniera incoerente e disordinata.

In questo contesto, è intervenuta la legge n. 400/88 che, come si è visto, ha cercato di rendere la Presidenza esclusivamente la struttura a diretto supporto delle funzioni del Presidente del Consiglio. Tuttavia, anche in tale legge si è avallata l'attribuzione di competenze di amministrazione diretta, oltre a quelle effettivamente di direzione e coordinamento, che di norma il Presidente attribuisce ai ministri senza portafoglio<sup>437</sup>. Il successivo d. lgs. n. 303 del 1999 ha provato a risolvere l'ipertrofia dell'apparato burocratico della Presidenza, tentando di

---

<sup>432</sup> Istituito con la legge n. 685 del 1975.

<sup>433</sup> D.P.C.M. 14 settembre 1984.

<sup>434</sup> L. n. 64 del 1986.

<sup>435</sup> Per una visione di insieme si veda M. LUCIANI – V. LIPPOLIS, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 4 ss.

<sup>436</sup> R. DI PASSIO, *La struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 615.

<sup>437</sup> Cfr. art. 5, l. 400/88. Cfr. A. PAJNO, *Le leggi di riforma e la riforma della presidenza*, cit., p. 1125 s., secondo cui l'enucleazione di funzioni riguardanti compiti specifici delegate ad un ministro senza portafoglio o ad un sottosegretario e la creazione di strutture dipartimentali destinate a prestare supporto all'autorità politica predisposte dalla legge favoriscono, «dietro lo specchio del coordinamento, il consolidarsi presso la presidenza di funzioni gestionali».

sottrarre almeno una parte delle competenze di amministrazione attiva in luogo di quelle di direzione e coordinamento<sup>438</sup>.

Tuttavia, nonostante gli sforzi in tal senso, alla Presidenza permangono ancora oggi delle attribuzioni di amministrazione attiva che, invece, avrebbero potuto essere efficacemente redistribuite tra gli altri dicasteri<sup>439</sup>. Alle funzioni gestionali lasciate dalla riforma di fine degli anni Novanta, con il tempo, se ne sono aggiunte altre<sup>440</sup>. Basti pensare alla travagliata evoluzione delle funzioni di protezione civile, che il d.lgs. n. 300 del 1999 sottraeva alla competenza del Presidente del Consiglio attribuendo la titolarità della responsabilità di indirizzo politico in materia al Ministro dell'Interno e la gestione tecnico operativa ad una Agenzia di protezione civile da istituire<sup>441</sup>. La riforma, come è noto, è rimasta inattuata e con la l. n. 401 del 2001 è stato ripristinato il medesimo sistema "dipartimentale" precedente, che, ai sensi della l. n. 225 del 1992, attribuiva una funzione di coordinamento in tale settore al Presidente del Consiglio, oltre a prevedere il dipartimento presso la Presidenza<sup>442</sup>.

---

<sup>438</sup> Cfr. art. 10 d. lgs. 303/199, Sul punto, cfr. G. FERRARA, *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 14, Seminario 2003, Torino, 2004, p. 168, secondo cui obiettivo dell'intervento normativo era quello di rendere «l'apparato presidenziale quanto mai funzionale alla direzione della politica generale del Governo»; M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, cit., p. 27. Sul d. lgs. 303 del 1999, per tutti, 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*, cit., p. 85 ss.

<sup>439</sup> Si pensi, ad esempio, alle politiche per le parti opportunità, all'editoria, alle politiche della famiglia, al servizio civile, allo sport e alle politiche antidroga, che ancora costituiscono gran parte delle attribuzioni gestionali della Presidenza. Cfr. M. CUNIBERTI, *op. loc. ult. cit.*; L. FIORENTINO, *L'organizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1269 ss., e in part. p. 1277, secondo cui le politiche attive assorbono circa il 64,5% degli impegni di spesa della Presidenza.

<sup>440</sup> Sul fallimento della sottrazione di competenze gestionali alla Presidenza, cfr. S. MERLINI, *I partiti, il Parlamento e il governo nel cosiddetto "modello bipolare". I partiti "maggioritari" e quelli "carismatici" fra le elezioni del 2008 e la crisi politica del 2010: dal modello bipolare al neo trasformismo depreziamo?*, in ID. (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino, 2011, 17 ss. Tale tendenza è rimasta costante anche in tempi più recenti. Si pensi, ad esempio, al d.l. 85 del 2008, adottato dal Governo Berlusconi IV che, riordinando le competenze di alcuni ministeri, ha, tra le altre, attribuito al Presidente del Consiglio: «le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche giovanili»; «le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche per la famiglia»; «le funzioni concernenti il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza». Sul punto, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Qualche spunto sulla posizione della Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 48 s.

<sup>441</sup> Cfr. A. SANDULLI, *L'Agenzia di protezione civile (articoli 79-87)*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo*, cit.

<sup>442</sup> Sul punto cfr. E. CASTORINA, *Direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri nel sistema della protezione civile*, in *forum di quad. cost.* 2007, p. 3 ss. Sull'attuale configurazione del dipartimento della protezione civile a seguito della riforma adottata con il d. lgs. 1/2018 si veda *infra* cap. 4 par. 2. A tal proposito, P. AQUILANTI, *Una legge di adattamento dinamico*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, cit., p. 172. ritiene necessaria la collocazione del dipartimento della Protezione civile presso la Presidenza «per la natura e per le funzioni di coordinamento e di integrazione che svolge con i diversi livelli di governo».

Inoltre, ad aumentare la tendenza alla gestione diretta da parte della Presidenza è intervenuta anche la previsione dell'art. 7 del d.lgs. n. 303 del 1999 della possibilità di costituire strutture di missione incardinate presso la Presidenza<sup>443</sup>, la cui conformazione organizzativa «richiede una costante verifica dei presupposti di temporaneità e di specificità funzionale e programmatica rispetto ai compiti delle strutture dipartimentali e degli uffici»<sup>444</sup>.

Una peculiare competenza di amministrazione attiva può essere senz'altro considerata quella riconosciuta in capo al Presidente del Consiglio dalla legge n. 124 del 2007, che ha istituito “il sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica”, ponendolo sotto la direzione e lo stretto controllo di quest'ultimo<sup>445</sup>. La riforma in questione ha modificato l'originario impianto dei servizi per la sicurezza, attraverso l'istituzione di un dipartimento presso la Presidenza del Consiglio (Dipartimento delle informazioni per la sicurezza – DIS), e un apposito comitato interministeriale, con un ruolo di consulenza e proposta in materia (Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica- CISR).

In particolare, ai sensi dell'art. 1 di tale legge sono attribuiti al Presidente del Consiglio, in via esclusiva, una pluralità di attribuzioni, che pertanto devono essere esercitate personalmente dal Presidente del Consiglio e non possono essere delegate. Tra di esse vi è l'alta direzione e la responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza; la nomina di direttori e vicedirettori di ciascuna agenzia (AISE e AISI)<sup>446</sup>; il coordinamento delle politiche dell'informazione per la sicurezza e l'apposizione del segreto di Stato e la sua conferma. Inoltre, il Presidente del Consiglio può adottare direttive ed emanare, sentito il

---

<sup>443</sup> Art. 7, comma 4, del d. lgs. 303 secondo cui «Per lo svolgimento di particolari compiti per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi, il Presidente istituisce, con proprio decreto, apposite strutture di missione, la cui durata temporanea, comunque non superiore a quella del Governo che le ha istituite, è specificata dall'atto istitutivo». Cfr. M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, cit., p. 28, che elenca a titolo esemplificativo alcune strutture di missione presenti presso la Presidenza dall'evidente carattere gestionale, come quella contro il dissesto idrogeologico o quella “per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi in materia di riqualificazione dell'edilizia scolastica”. Attualmente risultano istituite presso la Presidenza le seguenti strutture di missione: Struttura di missione InvestItalia; Struttura di missione per le procedure d'infrazione alla normativa UE; Struttura di Missione per la valorizzazione degli anniversari nazionali e della dimensione partecipativa delle nuove generazioni; Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione; Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, interventi di sviluppo nell'area di Taranto e Autorità di gestione del PON “Attrattori culturali, naturali e turismo”.

<sup>444</sup> L. FIORENTINO, *L'organizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1275.

<sup>445</sup> In generale, sul tema, si veda T.F. GIUPPONI, *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007*, in *Forum di Quad. cost.*, 22 dicembre 2009.

<sup>446</sup> Inoltre, la riforma ha determinato anche il venir meno della dipendenza delle rispettive precedenti strutture (SISMI e SISDE), dai ministeri di riferimento (rispettivamente, difesa e interno), pur nel quadro delle direttive e delle disposizioni del Presidente del Consiglio. Cfr. sul punto T.F. GIUPPONI, *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007*, p. 13 s.

Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica, ogni disposizione necessaria per l'organizzazione e il funzionamento del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, inoltre ad esso spetta, in via generale, il coordinamento delle politiche dell'informazione per la sicurezza. La legge configura tali competenze come competenze "esclusive" del Presidente del Consiglio che devono essere esercitate direttamente dal medesimo. In ogni caso, l'art. 3 consente che quest'ultimo deleghi le funzioni che non gli sono attribuite in via esclusiva ad un'Autorità delegata, senza tuttavia che in tale caso vi sia l'usuale parere del Consiglio dei ministri, previsto di norma per le deleghe a Sottosegretari o a Ministri senza portafoglio. L'incarico di Autorità delegata può essere ricoperto sia da un Sottosegretario di Stato alla Presidenza che da un Ministro senza portafoglio, che, in questo caso, non può esercitare funzioni di governo ulteriori rispetto a quelle ad essa delegate dal Presidente del Consiglio, in ogni caso rimane ferma per il Presidente la possibilità di emanare specifiche direttive all'Autorità delegata, avocando a sé l'esercizio di tutte le funzioni delegate, «circostanza che conferma ancora una volta la centralità del Presidente del Consiglio in tale materia»<sup>447</sup>. Tale quadro si è arricchito recentissimamente con l'istituzione ad opera del D.L. 14 giugno 2021, n. 82 della Autorità nazionale per la *cybersicurezza*. L'istituzione dell'autorità si inserisce all'interno di un guardo normativo più ampio volto a definire la *governance* del sistema nazionale di sicurezza cibernetica che ha il suo vertice proprio nel Presidente del Consiglio. Difatti, a quest'ultimo è attribuita l'alta direzione e la responsabilità generale delle "politiche di cybersicurezza" e a cui spetta l'adozione della relativa strategia nazionale. Anche in questo caso, il Presidente del Consiglio dei ministri può delegare alla Autorità delegata per il sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica le funzioni che non sono a lui attribuite in via esclusiva.

La tendenza ad attribuire competenze di amministrazione diretta al Presidente del Consiglio non sembrerebbe essersi arrestata nei tempi più recenti; basti pensare che, ad esempio, la legge di bilancio 2017 (art. 1 c. 140, legge n. 232 del 2016), ha ricondotto in capo alla Presidenza la gestione del Fondo unico per gli investimenti. Ad esse, si aggiungono inoltre le funzioni in materia di famiglia, infanzia, adolescenza, il progetto "casa Italia", e il programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei Comuni capoluogo di provincia<sup>448</sup>. Parimenti, solo per citare un esempio,

---

<sup>447</sup> *Ivi*, p. 15.

<sup>448</sup> Cfr. L. FIORENTINO, *L'organizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1278.

nel 2019 è stata istituita presso la Presidenza un nuovo dipartimento per la trasformazione digitale, per svolgere le funzioni che sino a quel momento erano state svolte dal commissario straordinario per l'attuazione dell'agenda digitale<sup>449</sup>.

Dal quadro sin qui tracciato, si può ritenere che dagli anni novanta in poi il perseguimento del potenziamento delle strutture della Presidenza sia avvenuto non (*rectius*, non solo) potenziando le funzioni di coordinamento e di direzione del Presidente e il relativo organico<sup>450</sup>, ma «attraverso l'accentramento, in capo alla Presidenza, di una pluralità di compiti e funzioni [...] allo svolgimento dei quali sono chiamati organi e strutture, per lo più appositamente costituite e dal marcato profilo tecnico»<sup>451</sup>, che sono stati ritenuti strategici o trasversali e, di conseguenza, bisognosi di un accentramento nelle mani del Presidente del Consiglio. Pertanto, in tale quadro si è preferito rafforzare la Presidenza attraverso l'attribuzione di funzioni di gestione diretta e amministrativa, che se è vero che contribuiscono a portare organico ai ruoli della Presidenza e spesso costituiscono strumento di diretta visibilità mediatica per il Presidente del Consiglio, sembrano trovarsi nettamente al di fuori del perimetro costituzionale del ruolo del Presidente del Consiglio, costituendo attribuzioni di stampo marcatamente ministeriale che appesantiscono notevolmente l'organizzazione amministrativa e burocratica della Presidenza. Rimane, pertanto, ferma la visione della Presidenza come “serbatoio”<sup>452</sup>, ovvero un contenitore di competenze che non vengono attribuite al dicastero che, almeno in linea teorica, sarebbe competente, ma vengono lasciate alla diretta responsabilità del Presidente che le esercita, di norma, delegandole ad un Ministro senza portafoglio, con la conseguente “frammentazione” e “burocratizzazione” dell'apparato servente della Presidenza<sup>453</sup>.

Come è stato notato, l'attribuzione di compiti particolari in capo al Presidente «non conduce necessariamente ad un rafforzamento della Presidenza, o, a tutto voler concedere, produce una Presidenza forte in un governo debole e disgregato»<sup>454</sup>. Inoltre, tale

---

<sup>449</sup> *Ibidem*.

<sup>450</sup> Si pensi alla marcata sottolineatura della mancanza di organico del DAGL rispetto agli uffici legislativi dei ministeri con cui esso si deve interfacciare di R. CERRETO, *Il governo come fonte di norme*, cit., p. 99 ss.

<sup>451</sup> M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, cit., p. 28

<sup>452</sup> G. PITRUZZELLA, *Costituzione e Governo. Il problema della efficienza del Governo nella prospettiva della sua riforma*, Palermo, 1982, p. 277.

<sup>453</sup> A. PAJNO, *op cit.*, p. 63. Sulla perdurante tendenza ad attribuire alla Presidenza competenze ministeriali e eterogenee cfr. M.C. GRISOLIA, *Il potere di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio e i problemi di organizzazione del suo apparato servente*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del governo*, cit., p. 107 ss.; S. MERLINI-G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare*, cit., p. 362 ss.

<sup>454</sup> M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, cit., p. 28.

caratterizzazione della Presidenza si porrebbe in diretto contrasto con la previsione costituzionale che, ai sensi dell'articolo 95 Cost., non consentirebbe un'attribuzione alla Presidenza di compiti e strutture dicasteriali<sup>455</sup>. Difatti, vocazione naturale dell'ordinamento della Presidenza dovrebbe essere quello di un'agile struttura di staff, di supporto alle attività presidenziali tale da consentire al Presidente del Consiglio di «ottenere con prontezza e al livello più accreditato [...] le informazioni, le valutazioni e i suggerimenti più pertinenti e qualificati»<sup>456</sup>.

Secondo alcuni osservatori l'attribuzione di compiti di amministrazione attiva alla Presidenza non sarebbe un aspetto in realtà così problematico. Le critiche a tale aspetto organizzativo sarebbero «fuorvianti»<sup>457</sup>, in quanto metterebbero insieme strutture dalla caratterizzazione diversa e che, difatti, rientrano, pur se nella medesima denominazione di «Presidenza del Consiglio», in strutture, in sostanza, nettamente separate: una, dall'organizzazione più unitaria sotto la responsabilità del Segretario generale, che riguarda tutti quegli aspetti funzionali all'espletamento delle attività dirette del Presidente del Consiglio e l'altra, eterogena e caratterizzata da competenze spiccatamente «ministeriali» e di amministrazione diretta affidata ai Sottosegretari e ai Ministri senza portafoglio<sup>458</sup>. Pertanto, in questi casi la definizione di «Presidenza del Consiglio» assumerebbe un significato di «mera collocazione topografica»<sup>459</sup>, di attribuzioni che ben poco hanno a vedere con le attribuzioni presidenziali costituzionalmente intese.

Al contrario, c'è chi ritiene che le attribuzioni di tipo amministrativo ingolfino e appesantiscano la Presidenza, distogliendo, con una struttura elefantiaica, l'apparato burocratico da quelle che dovrebbero essere le funzioni primarie della Presidenza. In tal senso, per superare tale situazione, secondo parte della dottrina<sup>460</sup>, le competenze di amministrazione attiva potrebbero essere efficacemente scorporate dalla Presidenza e andrebbero attribuite ai rispettivi

---

<sup>455</sup> Di questo avviso A.M. SANDULLI, *Il problema della Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 617 ss., secondo cui «appare chiaro che la Costituzione non vuole che la Presidenza del Consiglio dei ministri venga onerata di compiti e strutture dicasteriali, e che tutta questa dinamica fosse pertanto rivolta nel senso dello spostamento dal modello costituzionale». In senso analogo M. LUCIANI – V. LIPPOLIS, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 31 ss.

<sup>456</sup> A.M. SANDULLI, *Il problema della presidenza*, cit., p. 650 s.

<sup>457</sup> G. AMATO, *La presidenza come organo di coordinamento amministrativo*, cit., p. 34.

<sup>458</sup> N. LUPO, *op. loc. ult. cit.*; In tal senso anche G. AMATO, *op. loc. ult. cit.* secondo cui esisterebbero due strutture «Presidenza del Consiglio»: «una Presidenza come vero e proprio strumento di governo – quello creato dalla 400 – ed una Presidenza come luogo, e meglio si direbbe location, di entità svariate, bisognose di centralità».

<sup>459</sup> G. AMATO, *op. loc. ult. cit.*

<sup>460</sup> Cfr. il *paper* di *italiadecide* più volte già richiamato, M. LUCIANI – V. LIPPOLIS, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit.

ministeri secondo criteri di competenza e omogeneità<sup>461</sup>: pertanto, alla Presidenza andrebbero lasciate solo quelle funzioni effettivamente strumentali alle funzioni di direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio, essendo trasversali ai vari settori dell'amministrazione, come ad esempio, i rapporti con il parlamento, gli affari regionali e le politiche europee.

---

<sup>461</sup> A tal proposito, si veda l'allegato al citato paper (p. 41 s.) che ipotizza per ogni dipartimento di amministrazione attiva della Presidenza la possibile collocazione presso un Ministero.

## **PARTE TERZA**

### **DUE CASI DI STUDIO SUL RUOLO PRESIDENTE DEL CONSIGLIO: LA POLITICA EUROPEA E LA PANDEMIA DA COVID-19**

## CAPITOLO IV

### **La presidenzializzazione “derivante da Bruxelles”: il Presidente del Consiglio e l’indirizzo politico europeo.**

**SOMMARIO:** 1. Introduzione: il *deficit* democratico dell’Unione europea e il rafforzamento degli esecutivi “derivante da Bruxelles”. – 2. L’evoluzione delle strutture governative per gli “affari europei”. – 3. Un rinnovato ruolo di controllo-indirizzo per i Parlamenti: i procedimenti parlamentari di “*general scrutiny*”. – 4. Il Presidente del Consiglio e l’indirizzo politico europeo *in* Parlamento. – 5. Le Comunicazioni del Presidente del Consiglio prima delle riunioni del Consiglio europeo nella XVIII Legislatura.

## 1. Una premessa: il *deficit* democratico dell'Unione europea e il rafforzamento degli esecutivi “derivante da Bruxelles”.

Nel presente paragrafo si vuole provare a sostenere la tesi per cui il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio all'interno delle dinamiche della forma di governo derivi, oltre che da fattori endogeni all'ordinamento costituzionale (sistema dei partiti, sistemi elettorali, ecc.), anche da fattori esogeni, tra cui, in particolare, la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea. Difatti, l'impianto tradizionalmente intergovernativo del sistema istituzionale dell'Unione e la recente espansione delle sedi di determinazione di quello che può essere definito l'indirizzo politico europeo, a cui prendono parte i Capi degli esecutivi degli Stati membri<sup>462</sup>, hanno contribuito all'aumento della legittimazione e alla “emancipazione”<sup>463</sup> dei vertici degli esecutivi dei Paesi europei, rispetto ai rispettivi Governi e Parlamenti nazionali. Si tratta di quel “pluspotere politico” derivante dall'assetto multilivello delle attuali dinamiche istituzionali, di cui si è detto in precedenza<sup>464</sup>. Tale tendenza rientrerebbe in un più generale rafforzamento degli organi esecutivi nei confronti dei Parlamenti nazionali, a cui le dinamiche istituzionali dell'Unione, nonostante i passi avanti fatti dal Trattato di Lisbona, lascerebbero, nei fatti, ancora poco spazio di intervento. Pertanto, in virtù di queste dinamiche, è inevitabile che al «Governio nel suo complesso e in particolare al Presidente del Consiglio sia riconosciuta una posizione di prevalenza, in termini di capacità decisoria e d'impegno dello Stato nel raggiungimento degli obiettivi europei»<sup>465</sup>, determinando una netta “europeizzazione” della forma di governo nazionale. Dopo aver analizzato tale fenomeno, successivamente, si porrà l'attenzione sugli strumenti con cui, sia a livello nazionale che europeo, gli organi parlamentari hanno provato a far fronte a questo incremento di potere. In particolare, come si vedrà, ciò è avvenuto attraverso la previsione di obblighi di informazione, di indirizzo e di freno che potessero coinvolgere i Parlamenti nella determinazione delle posizioni nazionali che i rispettivi esecutivi “portano a Bruxelles”, per la formazione delle scelte politiche europee.

---

<sup>462</sup> In questo senso, G. RIVOCCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Le dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, p. 361 ss.

<sup>463</sup> E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, in L. TEDOLDI (a cura di), cit., p. 432.

<sup>464</sup> Cfr. *supra*, cap. 1, par. 5.1. Cfr., inoltre, N. LUPO, *I rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli altri organi di rilevanza costituzionale*, cit., p. 56, secondo cui è pacifico che «è in ragione dei meccanismi decisionali dell'Unione europea che [i governi nazionali] si sono decisamente rafforzati, nel rapporto con le altre istituzioni nazionali, specie rispetto a quelle che faticano di più ad inserirsi nelle dinamiche europee».

<sup>465</sup> E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, cit., p. 452.

Per affrontare il tema è necessario svolgere alcune premesse generali partendo dal c.d. *deficit democratico* dell'Unione<sup>466</sup> (o “*democratic disconnect*”<sup>467</sup>), ovvero l'asserita mancanza di un'adeguata legittimazione democratica delle istituzioni europee. Com'è noto, con l'approvazione del Trattato di Lisbona, uno degli “itinerari”<sup>468</sup> seguiti per superare tale mancanza di legittimazione è stato il riconoscimento ai parlamenti nazionali di un ruolo di rilievo all'interno delle dinamiche di funzionamento dell'Unione. Difatti, accanto al riconoscimento al Parlamento europeo di funzioni sempre più importanti (dall'ampliamento dei casi in cui si ricorre alla procedura di codecisione, divenuta “procedura legislativa ordinaria”, al ruolo svolto nella procedura di bilancio dell'Unione)<sup>469</sup> e dello *status* di “organo rappresentativo dei cittadini dell'Unione”<sup>470</sup>, si è affiancato un vero e proprio “inglobamento” dei parlamenti nazionali all'interno del sistema giuridico dell'Unione. Ciò è avvenuto anche attraverso l'attribuzione a questi ultimi del ruolo di “cani da guardia” delle competenze nazionali<sup>471</sup>. Non è un caso che il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nelle dinamiche di funzionamento dell'Unione sia l'oggetto dei primi due protocolli allegati ai Trattati: il primo espressamente sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea e, il secondo, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, in cui essi sono coinvolti nel sistema giuridico dell'Unione attraverso il c.d. “*early warning system*”.

Il coinvolgimento degli organi parlamentari è avvenuto seguendo due strade<sup>472</sup>: la più nota è quella che ha visto la diretta attribuzione di competenze di rilievo europeo ai parlamenti

---

<sup>466</sup> Sul problema della legittimazione democratica dell'Unione europea, cfr., *ex plurimis*, P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, p. 323 ss.; A. MANZELLA, *Sui principi democratici nell'Unione europea*, Napoli, 2013; C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. parl.*, n. 4, 2008, p. 925 ss.; nonché, in generale, tra gli altri, i contributi di J. HABERMAS; D. GRIMM e J.H. WEILER in G. ZAGREBLESKY, P.P. PORTINARO, L. LUTHER, *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996.

<sup>467</sup> Termine coniato da P. LINDSETH, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-state*, Oxford, 2010.

<sup>468</sup> In questo senso, cfr. P. RIDOLA, *op. ult. cit.*, p. 328.

<sup>469</sup> Cfr. R. ADAM, *Rappresentanza democratica e Parlamento europeo*, in *Il diritto internazionale come professione. Studi in onore di Luigi Ferrari Bravo*, Napoli, 2015, p. 135 ss.

<sup>470</sup> Si veda l'art. 10 del TUE secondo cui «i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo».

<sup>471</sup> Cfr. G. RIZZONI, *I Parlamenti nazionali e la loro tardiva emersione nei trattati europei*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *cit.*, p. 285 ss.

<sup>472</sup> In generale, sul rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali a seguito del trattato di Lisbona, secondo i due itinerari tracciati, cfr., *ex multis*, G. RIZZONI, *op. ult. cit.*; T.F. GIUPPONI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali alla luce del Trattato di Lisbona. L'esperienza italiana*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2020; C. DRIGO, *I parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, fra partecipazione al decision-making process e coinvolgimento delle istanze territoriali*, in *DPCE online*, n. 4, 2019, p. 2785 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, p. 307 ss.; P. IANNI, *I Parlamenti nazionali preferiscono dialogare con i propri Governi o con le Istituzioni europee?*, in *DPCE online*, n. 4, 2019.

nazionali, in parte elencate dall'articolo 12 TUE<sup>473</sup>. L'altra strada è stata quella rappresentata dal secondo comma dell'articolo 10 TUE, per cui i governi degli Stati membri, che fanno parte delle istituzioni dell'Unione, sono a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai rispettivi parlamenti nazionali e ai loro cittadini. Difatti, com'è noto, la quasi totalità delle forme di governo degli Stati membri (con l'eccezione di Cipro) prevede forme di responsabilità dei governi nei confronti dei parlamenti nazionali. Enfatizzando tale vincolo di responsabilità, si è cercato, pertanto, di ricondurre la partecipazione degli esecutivi nelle istituzioni europee alla dimensione della rappresentanza democratica nazionale<sup>474</sup>.

In tale contesto, il coinvolgimento dei parlamenti nazionali ha costituito il tentativo di risposta al contestuale rafforzamento degli organi esecutivi (e dei loro vertici), caratterizzante le attuali dinamiche delle forme di governo nazionali, che, in parte, può essere fatto derivare dalle stesse modalità di funzionamento delle istituzioni europee<sup>475</sup>. Difatti, essi sarebbero, a ben vedere, i veri "protagonisti del processo di integrazione europea"<sup>476</sup>. Inoltre, è indubbio che l'evoluzione del sistema di governo dell'Unione, anche a seguito del riconoscimento del Consiglio europeo come istituzione ufficiale dell'Unione, avvenuta con il Trattato di Lisbona, abbia rafforzato indirettamente i vertici degli esecutivi che a tale istituzione prendono parte<sup>477</sup>.

---

<sup>473</sup> È proprio l'art. 12 del TUE ad affermare che «i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione».

<sup>474</sup> Non si può negare che ad influenzare tale itinerario sia, senz'altro, intervenuta la giurisprudenza del Tribunale Federale tedesco, che in più occasioni ha rimarcato che l'unica vera forma di legittimazione del sistema europeo sia quella che deriva dagli organi nazionali e, in particolare, dai parlamenti nazionali. Cfr., sul punto, R. ADAM, *op. cit.*, p. 129 ss.

<sup>475</sup> Il rafforzamento degli esecutivi derivante dalle modalità di funzionamento dell'Unione risulta ormai un dato pacifico in dottrina, cfr., sul punto, P. CARETTI, *I riflessi dell'ordinamento comunitario nella forma di governo italiana*, in *Quad. cost.*, n. 2, 1981, p. 311 s.; N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *op. cit.*; G. RIVOCCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *op. cit.*, p. 361 ss.; P. PEREZ TREMP, *Il rafforzamento dell'esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità europea*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano, 1991, p. 93 s.; S. BARONCELLI, *Il ruolo del Governo nell'indirizzo e il coordinamento della politica europea*, in ID. (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Torino, 2008, p. 99 ss.; C. FRANCHINI, *L'impatto dell'integrazione comunitaria sulle relazioni al vertice dell'amministrazione. Poteri governativi e poteri amministrativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, n. 3, 1991, p. 775 ss.; N. LUPO, G. RIVOCCHI, *I limiti di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi della forma di governo*, in R. CERRETO (a cura di), *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, Italianieuropei, Roma, 2010, p. 288 s.; E. LONGO, *Gli effetti diretti e indiretti dell'integrazione costituzionale europea sulle fonti statali: spunti ricostruttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2., 2018; P. CAPPUCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del governo*, in *Diritto pubblico europeo, Rassegna online*, n.1, 2020. Infine, per uno sguardo d'insieme si veda G. PASQUINO, *Governments in European Politics*, in J. MAGONE (a cura di), *Routledge Handbook of European Politics*, London, 2015, p. 295 ss.

<sup>476</sup> N. LUPO, *Il governo italiano*, cit., p. 175.

<sup>477</sup> Sulla "presidenzializzazione" dovuta all'evoluzione del processo di integrazione europea cfr. N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri*, cit. Più in generale, sul concetto di europeizzazione

La tendenza all'accentramento della determinazione delle politiche europee nell'organo intergovernativo per eccellenza (il Consiglio europeo) si è accentuata nel c.d. "diritto della crisi"<sup>478</sup>, che lo ha reso "la sede effettiva di gestione dell'emergenza economico-finanziaria"<sup>479</sup> e, successivamente, delle più importanti e urgenti questioni riguardanti l'Unione, come la crisi migratoria e, da ultimo, l'emergenza sanitaria. Insomma, il Consiglio europeo dopo Lisbona ha assunto un ruolo strategico<sup>480</sup>, "di chiusura" del sistema<sup>481</sup>, tanto da poter essere considerato ormai «l'organo centrale di decisione politica dell'Unione»<sup>482</sup>.

Pertanto, in tale contesto ordinamentale, è divenuto imprescindibile, a livello nazionale, il coinvolgimento dei parlamenti, attraverso procedure di informazione e strumenti per concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico che il governo nazionale "porterà a Bruxelles", per salvaguardare il ruolo degli organi della rappresentanza politica all'interno della forma di governo nazionale ed eurounitaria.

## 2. L'evoluzione delle strutture governative per gli affari europei.

Se la partecipazione dell'Italia, con il Trattato di Parigi del 1951 e i Trattati di Roma del 1957, alle "Comunità europee" non contribuì grandemente alle modifiche delle dinamiche interne della forma di governo, caratterizzate, come visto, da una particolare debolezza dell'esecutivo e del suo vertice, fu a partire dal Trattato di Maastricht (1992), e dai successivi Trattati di Amsterdam (1997), Nizza (2001), e, da ultimo, Lisbona (2007), che l'impianto istituzionale dell'allora Comunità (e oggi, Unione) europea è divenuto in grado di esercitare un ruolo di influenza sulle modalità di determinazione, a livello interno, dell'indirizzo politico degli Stati membri<sup>483</sup>.

---

delle istituzioni nazionali degli stati membri cfr. S. FABBRINI, *Introduzione. L'uropeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in ID. (a cura di), *L'uropeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma-Bari, 2003, p. 3 ss.

<sup>478</sup> Su cui si rinvia a G. MARTINICO, *Le implicazioni costituzionali della crisi. Una rassegna della letteratura*, in *Federalismi.it*, n. 26, 2016.

<sup>479</sup> G. RIZZONI, *op. cit.*, p. 273.

<sup>480</sup> Cfr. G. RIVOCCHI, *op. cit.*, p. 371, secondo cui "è soltanto dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che la riduzione delle decisioni da assumere secondo il principio di unanimità ha consentito di decidere politiche a maggioranza qualificata (art. 17 TUE e art. 235 TFUE) e, in taluni casi, a maggioranza semplice (art. 48 TUE e art. 235, par. 3, TFUE), con ciò favorendo il riposizionamento dei governi in seno all'organo di vertice degli esecutivi dell'Unione".

<sup>481</sup> N. LUPO, *Il governo italiano settant'anni dopo*, cit., p. 177.

<sup>482</sup> E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, cit., p. 431 ss.

<sup>483</sup> In questo senso, cfr. E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit., p. 206.

Dal punto di vista delle strutture governative interessate alla partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea, un ruolo centrale di coordinamento fu, inizialmente, esercitato dal Ministro degli Esteri, in quanto la partecipazione alla Comunità europea veniva ritenuta analoga a qualsiasi altra organizzazione internazionale, rientrando, pertanto, nelle competenze tradizionalmente proprie del dicastero responsabile degli affari esteri<sup>484</sup>. In questa fase, per la gestione degli affari europei non vi era alcuna struttura apposita all'interno del Ministero degli Esteri. Solo nel 1987, poco prima dell'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, fu istituito, con la legge n. 183 del 1987, un dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie presso il ministero degli Affari esteri, allora guidato da G. Andreotti, Ministro del VI governo Fanfani. Tuttavia, fu solo con l'inizio della X Legislatura, e con l'entrata in carica del governo Goria che fu ricondotto presso la Presidenza il dipartimento per la gestione degli affari europei, a cui fu preposto, come Ministro senza portafoglio, A. la Pergola<sup>485</sup>. È proprio in questa fase, anche in conseguenza del peso rilevante che gli "affari europei" avevano incominciato ad avere a livello interno, che la gestione e il coordinamento dei rapporti con l'Unione, sia nella fase di determinazione della posizione nazionale in seno alle istituzioni europee sia in quella dell'attuazione degli obblighi derivanti dal diritto europeo, furono attratti, sia formalmente che sostanzialmente, presso la Presidenza del Consiglio, come competenza direttamente imputabile al Presidente del Consiglio, che di norma la delega al Ministro senza portafoglio per le politiche comunitarie.

Attualmente, il punto di riferimento normativo centrale per l'attribuzione della competenza di coordinamento delle politiche europee è il comma 3 dell'art. 5 della legge n. 400 del 1988, per cui il Presidente del Consiglio dei Ministri, direttamente o conferendone delega ad un ministro (senza portafoglio), «promuove e coordina l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie e assicura la coerenza e la tempestività dell'azione di Governo e della pubblica amministrazione nell'attuazione delle politiche comunitarie, riferendone periodicamente alle Camere; promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee; cura la tempestiva comunicazione alle Camere dei procedimenti normativi in corso nelle Comunità europee, informando il Parlamento delle iniziative e posizioni assunte dal Governo nelle specifiche

---

<sup>484</sup> Tale assetto è rimasto ancora, in parte, vigente per quanto riguarda la gestione della rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea, che è composta principalmente da appartenenti ai ruoli del MAECI. Sul punto, si veda E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit., p. 218.

<sup>485</sup> *Ivi*, p. 216.

materie». Tale competenza è stata ulteriormente specificata dal d.lgs. n. 303 del 1999 che all'art. 3 afferma che «il Presidente promuove e coordina l'azione del Governo diretta ad assicurare la piena partecipazione dell'Italia all'Unione europea e lo sviluppo del processo di integrazione europea». Inoltre, tale articolo, al comma 2, attribuisce ad un apposito dipartimento istituito presso la Presidenza il compito di curare l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea, di cui è responsabile il medesimo Presidente e di gestire il coordinamento «nella fase di predisposizione della normativa comunitaria, delle amministrazioni dello Stato competenti per settore, delle regioni, degli operatori privati e delle parti sociali interessate, ai fini della definizione della posizione italiana da sostenere, di intesa con il Ministero degli affari esteri, in sede di Unione europea»<sup>486</sup>.

Oltre alla normativa riguardante l'organizzazione del governo, anche le leggi riguardanti la partecipazione dell'Italia all'Unione europea hanno determinato un'estensione sempre maggiore della centralità del Presidente del Consiglio nei rapporti con le istituzioni europee e, in particolare, hanno ampliato in misura considerevole le competenze del Dipartimento della Presidenza per gli affari europei. Sia la legge n. 86 del 1989 (c.d. legge la Pergola), sia la legge n. 11 del 2005 (c.d. legge Buttiglione) che la legge n. 234 del 2012 hanno operato tale rafforzamento. La legge del 2012 ha portato a termine un corposo riordino dell'insieme delle strutture amministrative e politiche incaricate di gestire i rapporti tra lo Stato e le istituzioni dell'Unione, rafforzando ulteriormente la funzione di coordinamento degli affari europei in capo al Presidente del Consiglio<sup>487</sup>. In particolare, sottraendo alcune competenze al Ministero degli Affari esteri, e attribuendole al Dipartimento per gli affari europei, ha portato a compimento un definitivo spostamento dell'asse centrale della determinazione nazionale delle politiche europee in capo alla Presidenza, attribuendo ad essa competenze riguardanti la fase ascendente e la definizione delle scelte di indirizzo politico riguardanti le politiche europee<sup>488</sup>.

Attualmente, il Dipartimento è articolato in tre Uffici di livello dirigenziale generale e otto servizi di livello dirigenziale non Generale. In particolare, i tre uffici sono: a) l'ufficio per

---

<sup>486</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, cit., p. 370 s., secondo cui tale disciplina è volta a «volta a intensificare i poteri di direzione, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'Unione europea».

<sup>487</sup> *Ivi*, p. 372.

<sup>488</sup> R. ADAM, *La legge 234/2012: le principali novità*, in AA.VV., *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del federalismo, numero speciale*, 2015, p. 11 ss. il quale tuttavia nota che il Ministero degli esteri continua a svolgere un ruolo essenziale sia per alcune materie di stretta competenza del Ministero (PESC, revisione dei trattati, allargamento dell'Unione, ecc.), sia come snodo fondamentale nei rapporti tra apparato statale e istituzioni europee attraverso la rappresentanza permanente italiana a Bruxelles.

il mercato interno, la competitività e gli affari generali; b) l'ufficio per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea, che costituisce il vero cuore pulsante del dipartimento, occupandosi della definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea e di coordinare i rapporti con tutti i soggetti che partecipano all'attuazione delle politiche europee; c) l'ufficio per il coordinamento in materia di aiuti di Stato. A tali uffici si aggiunge, alle dirette dipendenze del Ministro per gli Affari Europei, la struttura di missione per le procedure d'infrazione, che ha avuto un ruolo determinante, negli ultimi anni, per gestire la definizione della moltitudine di procedure d'infrazione aperte nei confronti dell'Italia e per evitarne l'apertura di nuove<sup>489</sup>.

La legge n. 234 del 2012 ha reso il dipartimento il luogo centrale per le istanze di coordinamento della politica nazionale in materia europea. In particolare, dal punto di vista amministrativo presso il dipartimento: opera il Comitato tecnico scientifico di valutazione degli atti U.E. (art. 19); inoltre, il dipartimento è titolare dell'attività di coordinamento dei c.d. "nuclei di valutazione degli atti dell'U.E." (art. 20), che dovrebbero gestire l'attività di monitoraggio e informazione presso le rispettive amministrazioni finalizzate ad un'efficace formazione e attuazione del diritto dell'Unione; infine, è proprio il Dipartimento ad assicurare il corretto adempimento degli obblighi informativi del Governo verso gli altri organi costituzionali, e in particolare verso il Parlamento<sup>490</sup>.

Sia per quanto riguarda la fase ascendente del diritto dell'Unione, attraverso l'attività di coordinamento e raccordo che esso svolge tra le istanze provenienti dalle altre amministrazioni centrali, da quelle regionali e da quelle degli altri soggetti interessati, e la fase discendente, in particolare attraverso il monitoraggio della corretta attuazione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione per evitare procedure di infrazione o concludere quelle aperte, il Dipartimento risulta particolarmente strategico per l'esercizio delle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio. Pertanto, tra il Presidente del Consiglio e il titolare del dipartimento (sia esso capo dipartimento, sottosegretario o ministro senza portafoglio) vi è un rapporto di «strettissimo collegamento, cosicché le politiche europee dell'Italia possano essere espressione unitaria al fine di raggiungere obiettivi interni ampiamente condivisi»<sup>491</sup>. La strategicità di questa competenza è risultata palese nella formazione del Governo Draghi.

---

<sup>489</sup> Al 2 dicembre 2021, le procedure d'infrazione pendenti nei confronti dell'Italia risultano essere 102, di cui 65 per violazione del diritto dell'Unione e 37 per mancato recepimento di direttive. Cfr. <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/procedure-dinfrazione/stato-delle-infrazioni/>.

<sup>490</sup> *Ibidem*.

<sup>491</sup> E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, cit., p. 442.

Difatti, il Presidente del Consiglio ha ritenuto di non affidare la delega ad un Ministro senza portafoglio, così come era avvenuto dei governi precedenti, ma, tenendo in un primo momento per sé la delega, ha nominato come sottosegretario di Stato, con delega agli affari europei, il precedente ministro per gli affari europei del governo Conte II<sup>492</sup>. La delega ad un Sottosegretario di Stato e non ad un ministro (senza portafoglio) di tale competenza può essere ritenuta funzionale a rimarcare, comunque, vista anche la caratura europea di Draghi, una certa preminenza e un diretto interessamento del Presidente del Consiglio nel coordinamento dell'attività di determinazione dell'indirizzo politico in questo settore.

Accanto alla struttura dipartimentale, un ruolo rilevante di coordinamento a livello governativo è esercitato dal Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), in passato denominato “per gli affari comunitari europei” (CIACE)<sup>493</sup> e di recente oggetto di una riorganizzazione ad opera dell'art. 2 della legge n. 234 del 2012, che è stata attuata attraverso il d.P.R. n. 118 del 2015<sup>494</sup>. Il Comitato, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal Ministro per gli affari europei, è composto dal Ministro degli affari esteri, dal Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri che hanno competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche all'ordine del giorno. Inoltre, vi possono essere invitati a prendere parte anche i presidenti della Conferenza delle Stato-regioni, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e dell'Unione delle province d'Italia, quando vengono trattate materie di loro competenza. Il comitato costituisce il «cuore politico» del dipartimento per gli affari europei, che ne gestisce l'attività di segreteria, l'attività preparatoria delle riunioni e l'istruttoria<sup>495</sup>. Il Comitato è assistito da un organo tecnico, sempre insediato presso il Dipartimento, denominato “Comitato Tecnico di Valutazione”, composto da un

---

<sup>492</sup> Nel governo Conte II, il Ministro per gli affari europei era, inoltre, coadiuvato da un sottosegretario di Stato.

<sup>493</sup> Istituito per la prima volta dalla legge n. 11 del 2005, su cui si veda D. CODUTI, *I Comitati interministeriali tra affermazione e crisi del “governo maggioritario”*, Napoli, 2012, p. 133 ss.

<sup>494</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 1 del Decreto, il Comitato ha il compito di «a) esprimersi in merito all'opportunità di apporre in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea una riserva di esame parlamentare ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della legge; b) definire le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea da sottoporre alla sessione europea della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano convocata a norma dell'articolo 24, comma 4, della legge, nonché esaminare questioni di particolare rilievo emerse nel corso della Conferenza stessa; c) trattare aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e territoriale; d) valutare la coerenza degli obiettivi di semplificazione e di qualità della regolazione con la definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea nella fase di predisposizione della normativa europea, ai sensi dell'articolo 20, comma 8-bis, della legge 15 marzo 1997, n. 59, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge 28 novembre 2005, n. 246».

<sup>495</sup> R. ADAM, *op. loc. ult. cit.*; in senso adesivo E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, cit., p. 446, secondo cui tale organo «dovrebbe essere il vero organo d'indirizzo politico unitario dell'Italia in merito alle politiche europee, ossia il comitato in cui si fanno le scelte, l'anima politica di tutto il dipartimento, ma anche del governo nel suo complesso».

rappresentante per ogni ministero, più dei rappresentati eventuali per le regioni e le autonomie locali o per le autorità di regolazione e vigilanza, e ha il compito di coordinare, «nel quadro degli indirizzi del Governo, la predisposizione della posizione italiana nella fase di formazione degli atti normativi dell'Unione europea»<sup>496</sup>. Il compito del Comitato interministeriale sembrerebbe essere quello di facilitare l'attività di coordinamento delle politiche europee, sia riguardanti la fase ascendente che quella discendente, supportato dall'attività tecnica del Dipartimento. Tuttavia, l'attività di coordinamento del Comitato non può sostituirsi all'attività di indirizzo di altri organi, come il Consiglio dei ministri; tale limite è espressamente fissato dall'art. 2 della legge n. 234 che pone come limite all'attività del C.I.A.E. proprio il «rispetto delle competenze attribuite dalla Costituzione e dalla legge al Parlamento, al Consiglio dei ministri e alla Conferenza permanente»<sup>497</sup>.

### **3. Un rinnovato ruolo di controllo-indirizzo per i Parlamenti: i procedimenti parlamentari di “*general scrutiny*”.**

Allo smisurato accrescimento di potere degli esecutivi e dei loro vertici, derivante dalle modalità decisionali dell'Unione, hanno cercato di rispondere i parlamenti nazionali, provando a rendere più serrati ed efficienti gli strumenti con i quali orientare e monitorare l'azione dei governi in sede europea, attraverso procedimenti e modalità che prevedono, in vario modo, il coinvolgimento degli stessi nella determinazione della posizione nazionale che gli esecutivi porteranno all'interno delle istituzioni europee a cui essi prendono parte, cioè il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione europea (c.d. procedimenti di *general scrutiny*)<sup>498</sup>. È evidente che le modalità di coinvolgimento dell'organo parlamentare dipendono principalmente dalle dinamiche intrinseche alla forma di governo dei singoli ordinamenti, riuscendo ad essere più forti e penetranti “laddove esista un rapporto fiduciario tra assemblea ed esecutivo (e dunque

---

<sup>496</sup> Cfr. art. 19, l. 234 del 2012.

<sup>497</sup> Cfr. E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, cit., p. 229, secondo cui, almeno in teoria, «il Comitato interministeriale può adottare le direttive di comportamento da inviare agli altri soggetti, può coordinare le loro funzioni, ma non può sostituirsi ad essi nell'adozione delle rispettive valutazioni».

<sup>498</sup> Su cui si veda C. DRIGO, *op. cit.*, p. 2790 s.

nelle forme di governo parlamentari), anche se con diverse graduazioni, consentendo [...] alle camere nazionali di accrescere la propria influenza nel processo decisionale europeo”<sup>499</sup>.

Le modalità in cui ciò è avvenuto sono state assai varie. Nel tentativo di adottare una classificazione, la C.O.S.A.C.<sup>500</sup> ha individuato due macromodelli che sono stati definiti “*document-based systems*” e “*mandating or procedural systems*”<sup>501</sup>. Il primo sistema si focalizza sull’esame delle proposte legislative e di altri documenti provenienti dalle istituzioni dell’U.E., mentre non pone attenzione in generale sui lavori delle singole riunioni delle istituzioni europee, né determina sistematicamente il conferimento di un mandato formale o informale ai membri del governo. I sistemi mandatori o procedurali, invece, hanno ad oggetto il processo decisionale dell’Unione. Il principale oggetto di controllo è spesso proprio la posizione del governo nazionale in seno al Consiglio. Questi modelli includono in alcuni casi il potere del Parlamento, o di un suo organo, di conferire un mandato diretto al governo prima che possa esprimere il proprio voto favorevole nelle riunioni del Consiglio. Nel complesso, comunque, nella maggior parte degli ordinamenti europei si riscontrano soluzioni ibride, che combinano aspetti di entrambi i modelli. Solo in alcuni limitati casi di sistemi procedurali, il potere di *general scrutiny* parlamentare consente l’esercizio di un vero e proprio potere di “mandato negoziale” nei confronti del governo, che dovrà, pertanto, attenersi obbligatoriamente alla posizione parlamentare nella sua attività in sede europea<sup>502</sup>. Un sistema diffuso in molti modelli procedurali, adottato anche dall’Italia, è quello della c.d. clausola “*comply or explain*”, ai sensi della quale i governi assicurano che la posizione che esprimono in sede europea sia coerente con le posizioni espresse dai rispettivi parlamenti e qualora non vi si attengano sono tenuti a riferire ai competenti organi parlamentari esplicitando le ragioni della diversa posizione assunta<sup>503</sup>. In tal modo, non vi è per l’esecutivo un obbligo giuridico di mantenere in sede europea la posizione espressa dal Parlamento, come nei casi di “mandato parlamentare”, ma alla maggiore flessibilità riconosciuta all’esecutivo, corrisponde la possibilità per il Parlamento

---

<sup>499</sup> P. BILANCIA, *Il crescente coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. In particolare sul controllo di sussidiarietà nell’area di sicurezza, libertà e giustizia*, in ID. (a cura di), *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Padova, 2016, p. 4 ss.

<sup>500</sup> La Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell’Unione dei parlamenti dell’Unione europea, istituita a Parigi il 16-17 novembre 1989.

<sup>501</sup> Cfr. *Eighth bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, 2007, consultabile sul sito [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu), p. 8 ss.

<sup>502</sup> Sul c.d. “mandato negoziale” si veda E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Il diritto dell’Unione europea*, n. 2, 2009, p. 459 ss.

<sup>503</sup> C. DRIGO, *op. loc. ult. cit.*

di chiamarlo a rispondere davanti a sé ed adottare, nel caso, gli opportuni atti per sanzionare politicamente il comportamento dell'esecutivo.

Venendo, invece, ai procedimenti parlamentari riguardanti più propriamente la definizione della posizione governativa prima delle riunioni del Consiglio europeo, pur nella differenza dei diversi modelli procedimentali<sup>504</sup>, si possono tracciare delle tendenze comuni alla maggior parte dei parlamenti nazionali: in primo luogo, nella maggioranza degli Stati membri (17 su 27) esistono regole formali che menzionano esplicitamente il controllo parlamentare sulla posizione nazionale del governo al Consiglio europeo<sup>505</sup>. Tali regole prevedono, variamente, obblighi di informazione nei confronti dei parlamenti (sempre), di consultazione degli stessi (a volte) e il diritto dei medesimi di poter esprimere pareri vincolanti (raramente). Inoltre, vi è quasi sempre, ed è una tendenza in forte aumento, un coinvolgimento personale del capo dell'esecutivo nel controllo parlamentare. Difatti, in 17 dei 27 Stati membri dell'U.E., è il capo dell'esecutivo a esporre la posizione dell'esecutivo prima delle riunioni del Consiglio europeo. Infine, si è assistito, in generale, ad un passaggio da un controllo parlamentare effettuato esclusivamente *ex post* alle riunioni del Consiglio europeo, ad un controllo *ex ante* o combinato, difatti, solo in questo ultimo caso i parlamenti possono riuscire a controllare e ad orientare effettivamente la posizione dei governi nelle istituzioni europee<sup>506</sup>.

#### **4. Il Presidente del Consiglio e l'indirizzo politico europeo in Parlamento**

Sul versante dei rapporti con l'Unione europea, l'ampliamento del ruolo del Presidente del Consiglio ha comportato esso sia divenuto, nei fatti, il responsabile unico sia della determinazione che dell'attuazione nazionale dell'indirizzo politico europeo<sup>507</sup>. Difatti, il

---

<sup>504</sup> Tutte le analisi svolte sono contenute in W. WESSELS, O. ROZENBERG, *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Eurozone summits*, European Parliament's Committee on Constitutional Affairs, 2013, p. 30 ss. nel quale si identificano 6 tipologie di procedimenti con i rispettivi paesi di riferimento: 1. *the traditional model* (e.g. Hungary, Luxembourg, Romania), 2. *the "Europe as usual" model* (e.g. Italy, Czech Republic, Estonia, Latvia, Poland, Slovakia), 3. *the expert model* (e.g. Finland, Belgium, Lithuania, Slovenia), 4. *the "public forum" model, based on plenary sessions* (e.g. Ireland), 5. *the "government accountability" model* (e.g. Malta, Bulgaria, Spain), 6. *the "policy maker" model* (e.g. Germany), 7. *the "full parliamentarization" model* (e.g. Denmark).

<sup>505</sup> Cfr. *Ibidem*. Si tratta di: Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Germania, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Spagna e Svezia.

<sup>506</sup> *Ibidem*.

<sup>507</sup> Già G. AMATO, *La funzione di governo oggi. Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, cit., p. 259 s., riteneva che vi fosse un "pluspotere" politico del capo dell'esecutivo derivantegli dalla sua partecipazione a organismi sovranazionali. Sul punto, cfr. E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo* cit., p. 203 e ss.; R. IBRIDO, N. LUPO, "Forma di governo" e "indirizzo politico": la loro discussa applicabilità all'Unione europea,

potere ancora rilevante delle istituzioni a cui prendono parte i governi ha senz'altro contribuito a riconoscere un ruolo di primo piano al Presidente del Consiglio, garantendogli “un'emancipazione dalle decisioni del proprio Consiglio”<sup>508</sup> e facendolo divenire vero baricentro e punto di raccordo dell'azione di governo. Tale “verticizzazione” del rapporto con le istituzioni europee può essere intravista formalmente nel d.lgs. n. 303 del 1999, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, nel quale, all'art. 3, viene affidato al Presidente del Consiglio il compito di promuovere e coordinare l'azione del Governo per assicurare la piena partecipazione dell'Italia all'Unione e lo sviluppo del processo di integrazione; inoltre, egli viene individuato come responsabile per l'attuazione degli impegni europei, divenendo il vero “garante degli obblighi comunitari”<sup>509</sup>.

Pertanto, in tale contesto, si è avvertito il bisogno di un opportuno coinvolgimento del Parlamento, attraverso procedure di informazione e strumenti che possano concorrere a determinare l'indirizzo politico nazionale in sede europea<sup>510</sup>, dal quale altrimenti il Parlamento risulterebbe irrimediabilmente estromesso.

Tradizionalmente, il coinvolgimento del Parlamento in quella che viene comunemente definita “fase ascendente”<sup>511</sup> ha sempre avuto un ruolo di secondo piano rispetto alla c.d. “fase discendente”. Difatti, l'attenzione dell'organo parlamentare, sin da tempo risalente, si è concentrata “quasi esclusivamente [sul] problema del (mancato) rispetto dei vincoli comunitari, con particolare riferimento al tardivo adempimento degli obblighi derivanti dalle direttive”<sup>512</sup>. Al contrario, il ruolo del Parlamento nel concorso nella formazione del diritto e delle politiche europee è stato caratterizzato da una certa debolezza. Ciò può essere in parte spiegato anche in considerazione del marcato accento intergovernativo delle iniziali istituzioni comunitarie, che giustificava un ruolo di primo piano degli esecutivi nazionali. Pertanto, per lungo tempo, il coinvolgimento del Parlamento nella fase ascendente si è risolto in quanto sancito dalla legge

---

in R. IBRIDO, N. LUPO, *op. cit.*; A. CIANCIO, *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Torino, 2017; N. LUPO, *L'intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, *Federalismi.it*, n. 28, 2020, p. 3 ss.

<sup>508</sup> E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, cit., p. 432.

<sup>509</sup> P. CAPPUCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea*, cit., p. 7 s.

<sup>510</sup> Sulla discussa applicazione della nozione di indirizzo politico all'ordinamento dell'Unione, si veda R. IBRIDO, N. LUPO, *op. cit.*, p. 9 ss.

<sup>511</sup> Anche se, come si vedrà, la classica distinzione tra fase ascendente e discendente sembra essere diventata, alla luce dei più recenti interventi normativi, posticcia. Cfr. C. FASONE, *La distinzione tra “fase ascendente” e “fase discendente”, e il suo superamento*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia*, Bari, 2018, p. 103 ss.

<sup>512</sup> T.F. GIUPPONI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali alla luce del Trattato di Lisbona*, cit., p. 187.

n. 871 del 1965 che, all'art. 2, terzo comma, prevedeva l'obbligo per il governo di presentare una relazione annuale alle Camere sulla partecipazione dell'Italia alla CEE e all'EURATOM<sup>513</sup>.

È stato soltanto con la c.d. "legge Fabbri" (l. n. 183 del 1987) e con la successiva "legge La Pergola" (l. n. 86 del 1989) che ha iniziato a profilarsi, seppur in maniera embrionale, il riconoscimento di un ruolo più marcato di indirizzo delle Camere nella determinazione delle politiche europee<sup>514</sup>. Nonostante le successive leggi comunitarie abbiano apportato ulteriori modifiche nel senso del rafforzamento degli obblighi informativi del governo rispetto alle Camere<sup>515</sup>, è solo a partire dalla legge n. 11 del 2005 che si può riconoscere una maggiore attenzione alla fase ascendente, che ha comportato "un significativo incremento degli strumenti parlamentari di controllo sulla formazione delle decisioni europee"<sup>516</sup>. Difatti, oltre a confermare e riordinare quanto previsto dai precedenti interventi normativi, la c.d. "legge Buttiglione" ha posto in capo al Governo più stringenti obblighi informativi nei confronti delle Camere<sup>517</sup>. In particolare, il comma 5 dell'art. 3, ha previsto l'obbligo per l'esecutivo di riferire alle Camere prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo riguardo alla posizione che intende assumere e, su richiesta, di riferire ai competenti organi parlamentari prima delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Tuttavia, nella prassi, come si vedrà, tale particolare obbligo non ha rivestito un ruolo primario nelle dinamiche parlamentari.

A seguito del Trattato di Lisbona e delle tendenze di cui si è detto, l'Italia ha risposto alla rinnovata necessità di coinvolgimento del Parlamento attraverso la legge n. 234 del 2012<sup>518</sup>.

---

<sup>513</sup> Sul punto, cfr. A. VUOLO, *Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Milano, 2008, p. 531 s.

<sup>514</sup> Per una ricostruzione di tali interventi normativi si vedano A. VUOLO, *op. cit.*, p. 531 ss.; D. CODUTI, *La partecipazione dell'Italia alla c.d. fase ascendente dei processi decisionali comunitari: il ruolo del Parlamento*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli, 2010, p. 383 ss. In particolare, all'art. 9 venivano individuati obblighi informativi del governo nei confronti della Camere, per quanto riguardava, tra l'altro, i progetti dei regolamenti, delle direttive e delle raccomandazioni europee, finalizzati all'esercizio da parte delle camere dell'attività di indirizzo politico. Difatti, le Camere, insieme alle Regioni e alle Province autonome, avrebbero potuto inviare delle "osservazioni sugli schemi di atti ricevuti. Allo stesso modo, la legge La Pergola è intervenuta (art. 7) prevedendo l'obbligo di una relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario, in cui erano esposti i principi e le linee caratterizzanti della politica nazionale rispetto all'attività normativa comunitaria.

<sup>515</sup> Su cui si veda, ancora, A. VUOLO, *op. cit.*, p. 535.

<sup>516</sup> T.F. GIUPPONI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali alla luce del Trattato di Lisbona*, cit., p. 188.

<sup>517</sup> Si vedano gli artt. 3, 4, 8, 9 e 15 della l. n. 11 del 2005, sui quali si vedano VUOLO, *op. cit.*; M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, n. 4, 2005, p. 475 ss.

<sup>518</sup> Su cui, *ex plurimis*, L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla Legge 21.12.2012 n. 234 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche"*

Nello specifico, per quanto riguarda il coinvolgimento parlamentare prima delle riunioni delle istituzioni europee, e in particolare del Consiglio europeo, la legge ha codificato una prassi emersa sotto il governo Monti<sup>519</sup>. Difatti, forse proprio a causa della caratterizzazione tecnica di questo governo e del vasto appoggio parlamentare di cui godeva, il Presidente del Consiglio fu attento a valorizzare le prerogative e il ruolo del Parlamento, attraverso un personale e diretto coinvolgimento nell'attività di informazione alle Camere nelle materie europee. Al contrario, la prassi formatasi durante la precedente legge "Buttiglione" del 2005 prevedeva che le comunicazioni venissero affidate al Ministro degli Affari Esteri e che esse si svolgessero per lo più presso le Commissioni congiunte Esteri e Politiche dell'Unione europea (rispettivamente III e XIV alla Camera e 3° e 14° al Senato). La codificazione di tale prassi è avvenuta all'art. 3 in virtù del quale "prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, il Governo illustra alle Camere la posizione che intende assumere". Inoltre, viene espressamente fatto obbligo al governo di "tener conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati". Pertanto, si può dire che l'effetto dell'intervento normativo del 2012, anche per come esso è stata poi applicato nella prassi, sia stato quello di rafforzare il controllo parlamentare, da un lato, individuando nel Presidente del Consiglio l'interlocutore privilegiato ed effettivamente responsabile degli indirizzi assunti sulle politiche europee e, dall'altro, affidando all'assemblea il compito di ascoltare le comunicazioni in materia europea e, eventualmente, intervenire con atti di indirizzo<sup>520</sup>, ben più incisivi di quelli eventualmente votati dalle commissioni permanenti.

Per quanto riguarda le riunioni del Consiglio dell'Unione europea, invece, è stato previsto l'obbligo per il governo di riferire ai competenti organi parlamentari solo su richiesta delle Camere. Oltre agli obblighi informativi *ex ante*, vengono, al pari, previsti obblighi informativi *ex post*, per cui "il Governo informa i competenti organi parlamentari sulle risultanze delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse". Inoltre, tali disposizioni vanno lette congiuntamente all'art. 7, primo e secondo comma, della medesima legge che, adottando la

---

dell'Unione europea", Napoli, 2015; R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del federalismo, numero speciale*. 2015, 9 ss.; A. ESPOSITO, *La Legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2013; E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *op. cit.*

<sup>519</sup> P. IANNI, *op. cit.*, p. 2827 s.

<sup>520</sup> Cfr. F. SCUTO, *L'evoluzione del rapporto parlamento-governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1., 2015, p. 14 s.

clausola di “*complain or explain*” di cui si è detto, impegna il Governo ad assicurare che la posizione rappresentata dall’Italia negli organi e nelle istituzioni europee sia coerente con gli indirizzi definiti dalle Camere in proposito. Nel caso in cui il Governo non abbia potuto attenersi agli indirizzi delle Camere, il Presidente del Consiglio (o il Ministro competente) riferisce tempestivamente ai competenti organi parlamentari, fornendo le adeguate motivazioni della posizione assunta. Pertanto, il legislatore, pur non adottando un vero e proprio “mandato negoziale”, come in altri Stati membri, sembra aver voluto rafforzare il peso specifico del Parlamento nella determinazione dell’indirizzo politico nazionale in sede europea, pur lasciando un necessario margine di manovra al governo, indispensabile per poter portare avanti in maniera soddisfacente e con la giusta flessibilità le frequenti trattative in sede europea<sup>521</sup>.

Come si può notare, emerge un disallineamento fra le sedute che precedono il Consiglio europeo e le riunioni del Consiglio dei ministri dell’Unione europea. Mentre per le prime il coinvolgimento delle Camere è previsto come obbligatorio, nel caso delle riunioni del consiglio dell’U.E. esso è soltanto facoltativo, e deve essere preceduto da un’espressa richiesta degli organi parlamentari interessati. Nei fatti, pertanto, di rado si svolgono riunioni tra ministro e commissione competente prima delle riunioni del Consiglio, non andandosi così a creare un vero e proprio rapporto continuativo tra ministro che partecipa alle riunioni europee e commissione dello stesso settore<sup>522</sup>.

Al contrario, come si vedrà, sembrano aver dato buona prova le comunicazioni preventive del Presidente del Consiglio prima delle riunioni del Consiglio europeo, attraverso il coinvolgimento diretto delle assemblee e una certa attenzione mediatica per le parole del Presidente del Consiglio, che ha portato alla previsione di dirette televisive delle sedute delle Camere in questione<sup>523</sup>. Inoltre, a tale rilevanza ha corrisposto un uso particolarmente elevato della possibilità riconosciuta di poter presentare atti di indirizzo, nella specie risoluzioni, per poter impegnare il governo sui temi europei<sup>524</sup>.

Il bilancio positivo su tali procedimenti di indirizzo sembrerebbe essere confermato dalle recenti modifiche alla legge n. 234 apportate dalla legge europea 2019-2020 (legge n. 238 del 2021). Tale legge ha modificato l’articolo 4, comma 1, della legge n. 234 del 2012, prevedendo che l’informativa dei competenti organi parlamentari prima delle riunioni del

---

<sup>521</sup> Cfr. F. SCUTO, *op. cit.*, p. 15 s.

<sup>522</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>523</sup> Su tale istituto cfr., *amplius, infra*, par. 5 di questo capitolo.

<sup>524</sup> P. IANNI, *op. loc. ult. cit.*, p. 2827 s.

Consiglio dell'Unione europea avvenga regolarmente e non su richiesta (come, invece, previsto in precedenza); il medesimo obbligo informativo è esteso anche alle riunioni dell'Eurogruppo e alle riunioni informali nelle loro diverse formazioni. Inoltre, viene espressamente previsto che le competenti Commissioni parlamentari, prima di ogni riunione del Consiglio dell'Unione europea, possono adottare atti di indirizzo volti a delineare i principi e le linee dell'azione del Governo nell'attività preparatoria di adozione degli atti dell'Unione.

Infine, in riferimento alle possibilità di intervento del Parlamento, nei confronti dell'attività europea dell'esecutivo, è solo il caso di accennare all'istituto della riserva di esame parlamentare per bloccare temporaneamente l'approvazione in Consiglio di un progetto o atto dell'UE per cui vige l'obbligo di trasmissione alle Camere da parte del Governo, previsto dall'art. 10 della legge n. 234 del 2012. Tramite questo strumento, attivabile su iniziativa delle Camere o del Governo, su ogni progetto il Governo chiede di interrompere la discussione in sede di Consiglio, consentendo alle Camere, per un tempo di trenta giorni, di procedere al proprio esame parlamentare di tali atti. Si tratta di uno strumento attraverso il quale, non solo le camere possono vincolare la posizione del proprio governo in sede europea, ma anche influenza l'organizzazione dei lavori delle istituzioni europee. Tuttavia, tale possibilità non ha ancora mai ricevuto attuazione.

## **5. Le Comunicazioni del Presidente del Consiglio prima delle riunioni del Consiglio europeo nella XVIII Legislatura.**

Nella prassi la previsione normativa si è tradotta nello svolgimento di comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Camere, dopo le quali si apre un dibattito e possono essere presentate e votate apposite risoluzioni<sup>525</sup>. A tal proposito, si esamineranno i dati riguardanti la XVIII legislatura per verificare l'effettivo rendimento di tale tentativo di coinvolgimento del

---

<sup>525</sup> L'istituto delle comunicazioni, sia in commissione che in Assemblea, viene tradizionalmente ricondotto all'ultimo comma dell'art. 64 Cost., per il quale i membri del governo devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono. A livello regolamentare, esso è disciplinato dagli artt. 22, comma 3, 30, comma 4, e 118 R.C. e 28, 46, comma 3, e 105 R.S. Sul punto, si vedano R. DICKMANN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *op. cit.*, p. 506 ss.; R.S. DE VITIS, *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 10, Roma, 2010, p. 100 s.

Parlamento<sup>526</sup>. In particolare, è opportuno soffermarsi sulla frequenza con cui è intervenuto il Presidente del Consiglio prima delle riunioni del Consiglio europeo.

Nel corso del suo primo governo, il Presidente Conte ha reso comunicazioni prima dei Consigli europei quattro volte<sup>527</sup>. È interessante notare che in totale le comunicazioni del Presidente del Consiglio Conte alle Camere, nel corso del suo primo governo, sono state 5 (comprendendo l'iniziale comunicazione dopo la quale si vota la mozione di fiducia "genetica" dell'esecutivo). Ciò vuol dire che le uniche volte in cui il Presidente del Consiglio si è presentato alle Camere per rendere comunicazioni, dopo l'assunzione della carica, sono state proprio quelle in vista dei Consigli europei.

Nel corso del secondo governo Conte<sup>528</sup>, invece, le comunicazioni pre-vertice sono state 6, su un totale di 9<sup>529</sup>. È da sottolineare che le comunicazioni del Presidente sono aumentate anche a causa della necessità di riferire in merito alla crisi pandemica, ma in ogni caso le comunicazioni precedenti agli incontri europei risultano ancora la maggioranza.

Per quanto riguarda, invece, il Governo guidato da Mario Draghi, le comunicazioni pre-vertice sono state 5, in più, una ha riguardato la trasmissione alla Commissione europea del PNRR; le comunicazioni totali sono state 9.

Tenendo conto solo dei Governi presieduti da Conte, se si guarda alle riunioni del Consiglio europeo che si sono tenute in tale lasso di tempo<sup>530</sup>, tra le diverse tipologie – formali, informali, straordinarie e in videoconferenza (a causa della pandemia) – esse sono state 26<sup>531</sup>. Il Presidente Conte ha riferito alle Camere soltanto in 10 di questi casi: 9 volte prima di Consigli europei ordinari e una volta eccezionalmente prima della riunione straordinaria che si è tenuto tra il 18 e il 21 luglio 2020, in cui si è discusso e deciso in merito al programma economico "NextGenerationEU", ovvero il c.d. *recovery fund*. Pertanto, come si può notare, la prassi, al

---

<sup>526</sup> Tutti i dati sono aggiornati al 21 luglio 2022 e sono reperiti sul sito della Camera dei deputati, [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>527</sup> Poiché in tutti i casi esaminati le Comunicazioni sono tenute dal Presidente del Consiglio in entrambe le Camere, a titolo meramente esemplificativo si prenderanno in considerazione solo quelle svolte presso la Camera dei deputati.

<sup>528</sup> Sul diverso atteggiamento rispetto ai temi europei dei due governi guidati dal Giuseppe Conte si vedano E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, cit., p. 443 ss.; N. LUPO, *L'intreccio delle forme di governo*, cit.

<sup>529</sup> Delle rimanenti, una riguarda le comunicazioni iniziali a seguito delle quali viene presentata la mozione di fiducia e due riguardano "la situazione epidemiologica" e "le iniziative in relazione all'emergenza da Covid-19".

<sup>530</sup> I riferimenti temporali sono il giuramento del primo governo Conte, cioè il 1° giugno 2018 e il giuramento del Governo Draghi, cioè il 13 febbraio 2021.

<sup>531</sup> Si tratta di 9 riunioni ordinarie del Consiglio europeo, 3 riunioni informali, 6 riunioni straordinarie e 8 riunioni in videoconferenza.

di là di casi davvero straordinari, prevede l'adempimento dell'obbligo posto dalla legge n. 234 del 2012 soltanto nei casi di riunioni formali del Consiglio europeo.

Un aspetto interessante da evidenziare è che al posto di queste comunicazioni, che prevedono la possibilità di votare atti di indirizzo, si aggiungono e, talvolta, si sostituiscono le c.d. "informative urgenti", altro strumento informativo, che però non consente, per prassi alla Camera e per espressa previsione regolamentare al Senato<sup>532</sup>, la possibilità di votare atti di indirizzo<sup>533</sup>. Spesso il ricorso a tale strumento da parte del governo avviene anche al di fuori di situazioni di vera urgenza per evitare l'approvazione di atti di indirizzo che possano limitare la propria libertà di azione<sup>534</sup>. Ciò è avvenuto, talvolta, anche a proposito di riunioni del Consiglio europeo, emergendo così un probabile contrasto con quanto disposto dalla legge n. 234, la quale, all'art. 4, come ricordato, dispone che il governo tiene conto "degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati". Tali situazioni si sono verificate prima della videoconferenza del Consiglio europeo del 19 giugno 2020 e (a consuntivo) dopo la riunione del Consiglio europeo straordinario del 18-21 luglio 2020, non senza creare qualche malumore tra le forze parlamentari, per la mancata possibilità di poter presentare e votare atti di indirizzo all'esecutivo. Inoltre, vi è stata un'altra informativa urgente del Presidente Conte, il 2 dicembre 2019, il cui oggetto è stato la procedura di modifica del trattato internazionale riguardante il M.E.S., o c.d. "fondo salva-Stati"<sup>535</sup>. Difatti, anche per le procedure informative riguardanti il M.E.S. e, in generale, gli strumenti intergovernativi indirettamente riconducibili alle politiche europee sono previsti procedimenti finalizzati al coinvolgimento degli organi parlamentari nei processi decisionali<sup>536</sup>. A tal proposito, un aspetto sicuramente problematico, come notato in

---

<sup>532</sup> Cfr. art. 105, comma 1-bis, R.S.

<sup>533</sup> Cfr., *amplius*, R.S. DE VITIS, *op. cit.*, p. 100 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 233 ss.

<sup>534</sup> In questo senso L. GIANNITI, N. LUPO, *op. loc. ult. cit.*

<sup>535</sup> Sulla riforma del M.E.S. si veda, da ultimo, G. ANTONELLI, A. MORRONE, *La riforma del MES: una critica economica e giuridica*, in *Federalismi.it*, n. 34, 2020. Com'è noto, il "Meccanismo europeo di stabilità" non rientra all'interno del perimetro del diritto dell'Unione. Si tratta, infatti, di un trattato internazionale sottoscritto nel 2011, quindi di uno strumento di natura intergovernativa, anche se si può dire che esso faccia perno sull'ordinamento e sulle istituzioni dell'Unione, in quanto il perimetro di applicazione coincide bene o male con la zona Euro. Proprio per questa ragione, la sua riforma è stata discussa nei c.d. "Vertici euro" o "Euro-Summit" (che riuniscono i capi di Stato o di governo dei paesi della "zona Euro", il Presidente del "Vertice euro" e quello della Commissione europea) e nelle riunioni dell'"Eurogruppo" (formato dai ministri delle finanze dei paesi della zona Euro, anche se molte delle riunioni sono avvenute nel c.d. "inclusive format" ovvero con i ministri dei 27 Stati membri). Cfr., sul punto, L. BARTOLUCCI, *Il Parlamento italiano nella vicenda del Meccanismo Europeo di Stabilità: un coinvolgimento con qualche ambiguità*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2020, p. 154 ss.

<sup>536</sup> A tal proposito la legge n. 234 del 2012 è intervenuta prevedendo procedure sull'informazione e sulla consultazione delle Camere in riferimento ad accordi e ipotesi di accordi intergovernativi tra Stati membri dell'Unione e su accordi in materia finanziaria o monetaria (artt. 4, comma 4, *lett. c*), e 5). Tali articoli sembrano proprio essere stati introdotti a causa dello scarso coinvolgimento parlamentare avuto per l'approvazione del *Fiscal Compact*. Sul punto, si veda E. MOAVERO MILANESI, *Introduzione. L'Italia in Europa, dopo la legge n. 234 del*

dottrina, riguarda le discussioni parlamentari che hanno avuto ad oggetto le modifiche al M.E.S. Difatti, nella percezione generale esse si sono spesso confuse con i dibattiti riguardanti i Consigli europei, nel senso che esse sono state svolte contestualmente alle comunicazioni previste dall'art. 4, comma 1, della legge n. 234 del 2012. Ciò è dovuto al fatto che le riunioni dell'*Eurosummit* avvengono, di solito, negli stessi giorni dei Consigli europei. Di conseguenza, il Presidente del Consiglio si reca un'unica volta alle Camere e queste votano risoluzioni che impegnano il governo in riferimento alle riunioni di entrambi gli organi, determinando con ciò più di qualche fraintendimento<sup>537</sup>.

Un ulteriore punto interessante è offerto dall'analisi del seguito degli atti di indirizzo parlamentari. Un seguito apparentemente obbligatorio sembrerebbe esserci, come visto, nei casi in cui il Governo non abbia potuto attenersi agli indirizzi delle Camere, attraverso l'obbligo di riferire "tempestivamente ai competenti organi parlamentari, fornendo le adeguate motivazioni della posizione assunta", in applicazione della formula del "*complain or explain*" prevista ai sensi dell'art. 7. Allo stesso modo, sempre l'art. 4 prevede, in via generale, che "il Governo informa i competenti organi parlamentari sulle risultanze delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse".

La prassi attuativa di tali disposizioni prevede che dopo le riunioni del Consiglio europeo (esclusivamente quelle ordinarie) vi sia una comunicazione da parte dell'esecutivo presso gli organi parlamentari coinvolti. Nello specifico, ormai, tali comunicazioni vengono rese per lo più alle Commissioni riunite in sede congiunta Affari esteri e Politiche dell'Unione europea (rispettivamente III e XIV alla Camera e 3° e 14° al Senato). Anche in questo caso, la prassi prevede che sia il Ministro per gli Affari europei a riferire, anche se nel primo governo Conte vi sono stati casi in cui si è recato a riferire il Ministro degli Affari esteri, mentre invece durante il secondo governo Conte tale competenza sembra essere stata riassunta stabilmente dal Ministro per gli affari europei.

---

2012, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *op. cit.*, p. 12. In generale, sullo scarso coinvolgimento parlamentare nella *governance* economica europea si veda, da ultimo, C. FASONE, *La debolezza della rappresentanza democratica nell'unione economica e monetaria: lezioni da trarre e sviluppi possibili per i parlamenti*, in C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri, Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, p. 203 ss.

<sup>537</sup> Cfr. L. BARTOLUCCI, *Il Parlamento italiano nella vicenda del Meccanismo Europeo di Stabilità.*, p. 155, Al contrario, non si sono registrate comunicazioni del Ministro dell'Economia prima delle riunioni dell'*Eurogruppo*, confermando la tendenza a non utilizzare lo strumento informativo per quanto riguarda le riunioni europee a livello ministeriale, creando così una sorta di "buco nero" dell'informazione parlamentare in questo settore, cfr. *ibidem*.

Tuttavia, in relazione alla questione specifica del seguito dato dall'esecutivo agli indirizzi e alle proposte delle Camere, inizialmente non si è riscontrato un sistema di monitoraggio effettivo e sistematico di *feedback* delle direttive parlamentari<sup>538</sup>. Lo strumento che, almeno in teoria, dovrebbe consentire un controllo *ex post* generalizzato sugli atti di indirizzo al governo è la “Relazione consuntiva annuale sulla partecipazione dell'Italia all'U.E.”. Inizialmente, il governo non adempiva correttamente a quanto disposto dall'art 13, comma 2, *lett. d)*, della legge n. 234, per cui la relazione consuntiva annuale presentata alle Camere deve contenere anche riferimenti al seguito dato agli atti di indirizzo delle Camere. Ciò costituiva, come evidenziato più volte dalla XIV Commissione della Camera, una “grave lacuna”<sup>539</sup>, in quanto non consentiva la verifica del puntuale adempimento dell'obbligo posto in capo al Governo dagli artt. 4 e 7 della l. n. 234 del 2012 di assicurare che la posizione rappresentata dall'Italia nelle istituzioni europee tenga conto degli indirizzi definiti dalle Camere stesse. Tuttavia, è da evidenziare che nelle relazioni più recenti il governo sembra aver recepito tali moniti, provvedendo ad indicare puntualmente ed analiticamente il seguito degli atti parlamentari di indirizzo<sup>540</sup>.

Come visto, la prassi seguita per l'attuazione delle disposizioni della legge n. 234 del 2012 ha portato senza dubbio ad un maggiore coinvolgimento del Parlamento nella determinazione della posizione nazionale che poi il Presidente del Consiglio “porterà a Bruxelles”<sup>541</sup>. La rilevanza di questo strumento, che spesso si avverte anche attraverso il coinvolgimento degli organi di informazione, con la predisposizione di dirette televisive delle comunicazioni del Presidente e del seguente dibattito parlamentare, è indubbia, anche perché nella maggior parte dei casi nel successivo dibattito parlamentare sono coinvolti i principali leader delle forme politiche di maggioranza e di opposizione. La pubblicità del dibattito parlamentare e il considerevole seguito mediatico che questi appuntamenti sembrano aver riscosso, soprattutto in vista di scelte assai importanti del Consiglio europeo, come quelle che di recente hanno riguardato il c.d. *Recovery fund*, hanno il senz'altro positivo effetto di

---

<sup>538</sup> Cfr. P. IANNI, *op. cit.*, p. 2828.

<sup>539</sup> Relazione della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera, relativa alla Relazione consuntiva del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2012 (Doc. LXXXVII, n. 1-A). Tale tendenza sembrerebbe essere stata confermata anche dalle successivamente, cfr. Relazione della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera, relativa alla Relazione consuntiva del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2013 e 2014 (Doc. LXXXVII, n. 2-A).

<sup>540</sup> Si veda ad esempio, l'ultimo atto presentato, la Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2019 (doc. LXXXVII n. 3), p. XLV ss.

<sup>541</sup> Di questo avviso N. LUPO, *I rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli altri organi di rilevanza costituzionale*, cit., p. 63.

determinare una certa trasparenza nella formazione della posizione politica del governo in Europa, utile, non soltanto in un'ottica di confronto/scontro con le forze di opposizione, ma anche per la creazione, all'interno della dimensione nazionale, di un sano e informato dibattito pubblico sui temi europei<sup>542</sup>.

---

<sup>542</sup> Cfr., sul punto, G. RIVOCCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, cit., p. 386 s., secondo cui il rafforzamento delle funzioni parlamentari di controllo e indirizzo costituisce un efficace strumento per garantire un raccordo tra Governo e parlamento nei processi decisionali europei, soprattutto attraverso l'individuazione nel Presidente del Consiglio di «un interlocutore unico ed effettivamente responsabile degli indirizzi assunti sui progetti di atti normativi e sulle politiche europee».

## CAPITOLO V

### **La verticalizzazione alla prova dell'emergenza: la pandemia e la governance del PNRR.**

**SOMMARIO: 1. Il ruolo del Presidente del Consiglio nella pandemia da *Covid-19*. – 1.1. Le strutture tecniche per la gestione della pandemia. – 1.2. I tentativi di “parlamentarizzazione” della gestione dell'emergenza e il dialogo Governo-Parlamento. – 2. La *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).**

## 1. Il ruolo del Presidente del Consiglio nella pandemia da Covid-19.

Il secondo campo d'indagine per valutare l'accrescimento del ruolo del Presidente del Consiglio nelle recenti dinamiche della forma di governo è rappresentato dalla gestione dell'emergenza derivante dalla pandemia da Covid-19. L'idea che è alla base di tale analisi è che la pandemia e la gestione dell'emergenza sanitaria non abbiano modificato i rapporti di potere all'interno della forma di governo, ma abbiano accelerato e reso visibili *icto oculi* alcune tendenze che già scorrevano più o meno sottotraccia, come un fiume carsico, nelle sue concrete dinamiche di funzionamento.

La gestione della pandemia, se vista dal punto di vista del rapporto tra Governo e Parlamento, può essere divisa in due fasi. La prima, in cui l'intera gestione dell'emergenza è stata rimessa nelle mani del Governo, dapprima, e per un brevissimo lasso di tempo, all'interno del quadro normativo delineato dal codice della protezione civile (d. lgs. n. 1 del 2018) e, successivamente, attraverso la creazione di un modello di gestione dell'emergenza alternativo attraverso decreti-legge e decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. In questa prima fase, il Parlamento è stato, più o meno per una propria scelta consapevole e dettata dalle contingenze, emarginato dalla gestione della pandemia. La seconda fase, invece, ha preso piede con i tentativi di parlametrizzazione degli atti di gestione della pandemia, anche attraverso, a partire dall'insediamento del Governo Draghi, di un parziale superamento dell'utilizzo dei d.P.C.M.

Preliminarmente, è necessario ripercorrere le tappe più importanti della gestione dell'emergenza sanitaria. Il Governo il 31 gennaio 2020 deliberò lo "stato di emergenza nazionale", ai sensi dell'art. 24 del Codice della protezione civile (d.lgs. n. 1 del 2018)<sup>543</sup>. Il giorno precedente si era svolta, in entrambe le Camere, un'informativa urgente (procedura che si risolve solo in una discussione senza concludersi con voti su atti di indirizzo) del Ministro della Salute, sulle iniziative volte a contrastare il propagarsi della circolazione del *virus*. In questo primo momento, quindi, il perno della gestione emergenziale fu il Governo, il quale non cercò, nemmeno tramite l'approvazione di atti di indirizzo, l'avallo parlamentare del suo operato, che peraltro, è da sottolineare, non è richiesto dalla legge<sup>544</sup>. Lo strumento giuridico

---

<sup>543</sup> Cfr., sul punto, A. PAJNO, *Le leggi di riforma e la riforma della presidenza*, cit., p. 1137 ss., secondo cui la scelta operata è stata quella di «porre a fondamento dell'edificio chiamato a contrastare la pandemia la dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri e di ricorrere all'uso dei poteri di protezione civile e di costruire, a partire da essa, un sistema straordinario nuovo [...], nel quale rivestono un ruolo determinante il Presidente del Consiglio e i decreti (d.p.c.m.) da lui adottati».

<sup>544</sup> Cfr. A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m.*, cit., p. 235 ss.

utilizzato furono, come previsto dal quadro normativo di riferimento, le ordinanze del Capo del dipartimento della protezione civile, adottate anche “in deroga ad ogni disposizione vigente”<sup>545</sup>. Tuttavia, già dall’inizio tale modello fu affiancato dall’esercizio da parte del Ministro della Salute del potere di ordinanza, riconosciutogli dall’art. 32 della legge n. 833 del 1978 (*istituzione del servizio sanitario nazionale*): un’ordinanza fu adottata il 25 gennaio 2020, con cui si dispose una restrizione all’ingresso in Italia per i passeggeri provenienti dalle zone interessate dal virus, attraverso il potenziamento della sorveglianza sanitaria, e un’altra fu adottata il 30 gennaio, con cui si bloccò del tutto il traffico aereo proveniente dalla Cina<sup>546</sup>. In ogni caso, la gestione dell’emergenza fino a questo momento si mantenne all’interno del perimetro tracciato dal codice di protezione civile.

Successivamente, con l’incrementarsi della diffusione del virus sul territorio nazionale, il 23 febbraio 2020 il Governo adottò il primo decreto-legge sulla gestione dell’emergenza epidemiologica, il n. 6 del 2020. In tale sede, fu previsto un elenco di alcune misure restrittive da poter adottare mediante decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della Salute. Sulla base di questo decreto hanno trovato fondamento i primi d.P.C.M per la gestione dell’epidemia: quelli del 25 febbraio, del 1, 4, 8 e 9 marzo. In particolare, quello dell’8 marzo ha vietato, con efficacia fino al 3 aprile 2020 (ulteriormente prorogata al 13 aprile dal d.P.C.M. 1° aprile 2020) lo spostamento di ogni persona fisica in entrata e in uscita dai territori della Regione Lombardia e di altre quattordici province del nord Italia e all’interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute. Successivamente, quello del giorno successivo (9 marzo), ha disposto l’estensione di tali misure a tutto il territorio nazionale. A questi, successivamente, si sono aggiunti il d.P.C.M. dell’11 marzo 2020, che ha imposto la chiusura di tutte le attività di vendita al dettaglio e l’apertura al pubblico di quelle di ristorazione, e quello del 23 marzo che ha disposto la chiusura di tutte le attività produttive e commerciali non essenziali.

È indubbio che il decreto-legge presentava aspetti di criticità. Senza dilungarsi su di un tema ampiamente trattato dalla dottrina<sup>547</sup> e di recente affrontato dalla sent. n. 198 del 2021

---

<sup>545</sup> Sul sistema di protezione civile delineato dal codice, si veda A. ARCURI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>546</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>547</sup> La dottrina sul sistema di gestione della pandemia è divenuta, in breve tempo, sterminata. Si vedano, almeno, A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m. dal fronte (...dell’emergenza coronavirus)*, cit.; M. CAVINO, *Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza COVID-19, n. 1, 2020; F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull’emergenza Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020; E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell’emergenza virale da coronavirus*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2020; E. LONGO, M. MALVICINI, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *Federalismi.it*, Focus, *Il Governo. Prospettive*

della Corte costituzionale<sup>548</sup>, non vi è dubbio che ragionevoli limitazioni a diritti costituzionali poste con un decreto-legge soddisfino la riserva di legge richiesta dalla Costituzione. Il decreto-legge n. 6 conteneva, però, un elenco dei diritti passibili di limitazioni con d.P.C.M., che non era tassativo. Per di più non individuava requisiti e limiti delle misure. Inoltre, affermava genericamente che le autorità competenti avrebbero potuto “adottare ulteriori misure di contenimento e di gestione dell’emergenza”. In sostanza, si trattava di una delega ad atti del Presidente del Consiglio, secondo parte della dottrina, a maglie troppo larghe<sup>549</sup>, con un sostanziale superamento della collegialità governativa nella attuazione delle scelte concrete di gestione della pandemia. Difatti, lo strumento del decreto presidenziale, come già visto in precedenza, consente, attraverso una procedura particolarmente deformalizzata, l’adozione di questi atti senza particolari oneri procedurali, senza che sia coinvolto il Presidente della Repubblica per l’emanazione, o organi consultivi come il Consiglio di Stato, o, ovviamente, l’organo collegiale del Governo. Nello specifico, il coinvolgimento di alcuni Ministri veniva recuperato, come specificato nella parte iniziale di tali atti, nel coinvolgimento di alcuni Ministri, oltre all’iniziativa del Ministro della Salute, che venivano di volta in volta “sentiti”, a seconda delle materie oggetto dell’atto.

Dal punto di vista del coinvolgimento parlamentare, le Camere hanno convertito in legge il decreto n. 6 in soli dodici giorni, apportando modifiche marginali che non hanno toccato le più evidenti criticità del decreto. E lo hanno fatto in pratica all’unanimità: 2 voti contrari alla Camera dei deputati, 5 astenuti al Senato. Insomma, quando hanno avuto la possibilità di intervenire le Camere non lo hanno fatto<sup>550</sup>.

---

*organizzative e funzionali*, n. 28, 2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020; A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Osservatorio sulle fonti*, Fasc. speciale -*Le fonti normative dell’emergenza Covid-19*, 2020, p. 313 ss.; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 558 ss.; F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell’emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, p. 33 ss.

<sup>548</sup> La Corte, riprendendo quanto già affermato in forma embrionale nella sent. n. 32 del 2021, in cui ha definito tali atti «strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire», ha riconosciuto la piena legittimità al sistema normativo predisposto dal d.l. n. 19 del 2020 e dalle sue successive integrazioni, riconoscendo ai d.P.C.M. adottati su tali basi «atti amministrativi sufficientemente tipizzati», riconducibili più propriamente alla tipologia degli atti “necessitati”, che ad ordinanze *extra ordinem*. Cfr., su tale decisione, M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase dell’emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2021, p. 81 ss. Da ultimo, cfr. A. ARCURI, *La Corte costituzionale salva i dpcm e la gestione della pandemia. Riflessi e interrogativi a margine della sent. n. 198/2021*, in *Giustiziainsieme.it*, 19 gennaio 2022. Sulla natura di tali atti, si veda, inoltre, il rapporto dell’Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea, Rapporto 2019-2020*, in cui si parla, a tal proposito, di «strumenti normativi ibridi che uniscono a un carattere normativo un carattere provvedimentale».

<sup>549</sup> In questo senso, *ex plurimis*, E. LONGO, M. MALVICINI, *Il decisionismo governativo*, cit., p. 227 ss.

<sup>550</sup> Cfr. l. 5 marzo 2020, n. 13.

Una caratteristica importante della gestione della pandemia in capo al Presidente del Consiglio è sicuramente stato l'enorme ampliarsi del suo profilo informativo-comunicativo, che può essere considerato quasi il tratto caratteristico di questa prima fase di gestione dell'emergenza, attraverso dirette televisive (e, in un secondo momento, conferenze stampa con la presenza di giornalisti), in cui il Presidente del Consiglio illustrava il contenuto dei provvedimenti appena adottati, manifestando in modo abbastanza palese la titolarità della scelta e l'assunzione di responsabilità diretta per la gestione della pandemia<sup>551</sup>.

### **1.1. Le strutture tecniche per la gestione della pandemia.**

L'evoluzione delle modalità di gestione della pandemia, incentrate, come visto, per una prima fase, sui decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, consentono anche di analizzare il rapporto tra la decisione politica del governo, incentrata nella volontà decisoria del Presidente del Consiglio, e la tecnicità dell'adozione di scelte volte a contrastare il diffondersi della pandemia<sup>552</sup>. Vista la tecnicità delle valutazioni connesse all'adozione delle più idonee misure per contrastare il diffondersi del virus, in poco tempo, a supportare le scelte dei decisori politici sono state costituite strutture tecniche altamente qualificate finalizzate alla predisposizione di pareri che potessero orientare le scelte politiche governative.

Il primo organo tecnico istituito per far fronte all'emergenza è stato il Comitato Tecnico Scientifico, con Decreto del Capo Dipartimento n. 371 del 5 febbraio 2020, allo scopo di «garantire il necessario supporto tecnico alle attività da porre in essere per la realizzazione degli obiettivi» previsti per fronteggiare l'emergenza sanitaria. La composizione del comitato ha subito una rilevante modifica a seguito del passaggio dal governo Conte II al governo Draghi<sup>553</sup>; attualmente l'organizzazione del Comitato è prevista dall'Ordinanza del Capo Dipartimento

---

<sup>551</sup> Cfr., sul punto, E. LONGO, M. MALVICINI, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, cit., p. 224 ss.; A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, cit., p. 147.

<sup>552</sup> Cfr. M. TERZI, *Ancora su rapporto tra tecnica e politica nell'attuale emergenza di sanità pubblica: dal Comitato tecnico-scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2020. In generale, sul rapporto tra diritto e sapere tecnico-scientifico, si veda, di recente, A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018.

<sup>553</sup> In particolare, la riorganizzazione del comitato ha visto la sostituzione del coordinatore (Agostino Miozzo, dirigente della protezione civile, è stato sostituito dal prof. Locatelli, Presidente del Consiglio superiore di sanità). Inoltre, la riorganizzazione ha riguardato anche la riduzione del numero dei membri del comitato, passati da 27 a 12, e con la presenza di esperti non soltanto appartenenti al campo scientifico-sanitario, ma anche esperti di statistica e di modelli matematico-previsionali. Infine, rilevante è stato l'affidamento dell'incarico di portavoce unico del Comitato, precedentemente non previsto, al prof. Busaferro, con la finalità di evitare il sovrapporsi di plurime dichiarazioni alla stampa da parte del comitato, e di garantire, pertanto, un unico canale informativo per la comunicazione dei pareri e delle decisioni del Comitato.

della protezione Civile, del 17 marzo 2021, adottata “d’intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri”. Il CTS ha avuto un ruolo centrale nell’adozione di misure per fronteggiare la pandemia. Mentre nei primi atti adottati dal Presidente del Consiglio non si faceva alcun cenno ai pareri espressi dal comitato tecnico scientifico, a partire dal d.p.c.m. dell’8 marzo 2020, e per tutti gli atti successivi, la motivazione dell’atto ha previsto espressamente la formula «tenuto conto delle indicazioni formulate dal Comitato tecnico scientifico», o sue varianti, per sancire che quelle particolari misure erano state oggetti di discussione e approvazione da parte del Comitato<sup>554</sup>.

Particolarmente problematica e discussa è stata la mancanza di pubblicità e trasparenza riguardo alle decisioni del CTS. Difatti, il Dipartimento di Protezione civile si è sin da subito opposto alle istanze di accesso civico presentate da associazioni di cittadini, volte a conoscere cinque verbali, di altrettante riunioni del Comitato, che erano stati alla base delle scelte governative di gestione dell’emergenza sanitaria. Sulla vicenda, è intervenuto, in maniera risolutiva, il Consiglio di Stato, che si è pronunciato a favore dell’ostensibilità di questi documenti<sup>555</sup>.

Accanto al comitato tecnico scientifico, altro organo centrale nella gestione della pandemia è la c.d. “Cabina di regia”, dedicata al monitoraggio del rischio sanitario di cui all’allegato n. 10 del d.P.C.M. 26, aprile 2020 e al D.M. Salute del 30 aprile 2020 finalizzato a “classificare tempestivamente il livello di rischio in modo da poter valutare la necessità di modulazioni nelle attività di risposta all’epidemia”. A tale organo tecnico è stata rimessa la raccolta delle informazioni e la gestione, insieme alle Regioni e all’Istituto Superiore di Sanità, allo scopo di classificazione del rischio di trasmissione del virus per i singoli territori. Si tratta del sistema di monitoraggio settimanale che, in base ad alcuni parametri, colloca le regioni in fasce di colori (si tratta delle ben note zone: bianche, gialle, arancioni e rosse), cui corrispondono diverse misure sulla circolazione e sull’apertura di locali e servizi. Il sistema è stato più volte modificato, rispetto all’originario sistema “a colori”, delineato dal d.P.C.M. del

---

<sup>554</sup> Cfr., ad esempio, il d.p.c.m. 22 marzo 2020 o il d.p.c.m. del 26 aprile 2020 che fa espresso riferimento ai verbali del CTS n. 57 del 22 aprile 2020 e n. 59 del 24-25 aprile 2020 del Comitato tecnico scientifico. Cfr., sul punto, la relazione di E. CATELANI, al convegno *Emergenza pandemica e forma di governo: la verticalizzazione del potere tra tendenze sistemiche e discontinuità*, svoltosi il 18 ottobre 2021 presso l’Università La Sapienza di Roma, che nota la particolarità della motivazione del d.p.c.m. del 22 marzo, che, in una situazione di urgenza ed emergenza, richiama indicazioni del comitato scientifico di quasi un mese prima (28 febbraio e 1° marzo).

<sup>555</sup> Si veda C.d.S., sez. III, sent. n. 5426 del 10 settembre 2020. Sulla vicenda, si veda F. LAVIOLA, *La decisione politica science-based e il ruolo del Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell’emergenza Covid-19 tra arbitrarie pretese di segretezza e riaffermazione del diritto alla trasparenza*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2021, p. 134 ss.

3 novembre 2020; da ultimo gli attuali criteri per la collocazione in zone di diverso colore di regioni e province autonome sono previsti dal d.l. n. 105 del 2021, che ha aggiunto all'originario criterio prevalente dell'incidenza dei contagi sul territorio, altri criteri come il tasso di occupazione dei posti letto in area medica e il tasso di occupazione dei posti letto in terapia intensiva per pazienti affetti da Covid-19.

Infine, un ulteriore organo tecnico di gestione della pandemia è il commissario straordinario del governo per "l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 e per l'esecuzione della campagna vaccinale nazionale", nominato con D.p.c.m. del 1 marzo 2021, che è andato a sostituire il Commissario nominato dal governo Conte, con D.p.c.m. del 18 marzo 2020 e istituito dall'art. 122 del d.l. n. 18 del 2020, a cui veniva affidato il compito di sovrintendere a tutte le questioni organizzative e logistiche per affrontare l'emergenza e, da ultimo, la campagna vaccinale, la cui organizzazione è stata rimessa interamente in capo alla struttura commissariale.

### **1.2.I tentativi di "parlamentarizzazione" della gestione dell'emergenza e il dialogo**

#### **Governo-Parlamento.**

La prima risposta al mancato coinvolgimento del Parlamento, seppur blanda ed evidentemente inadeguata, è stata quella di prevedere nel decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, l'obbligo per il Presidente del Consiglio (o un ministro delegato) di riferire dopo l'adozione di tali atti ogni quindici giorni<sup>556</sup>.

L'inadeguatezza di tale soluzione, che ha previsto solo un coinvolgimento delle Camere *a posteriori*, ha portato alla presentazione di diverse proposte emendative alla legge di conversione del decreto al fine di coinvolgere adeguatamente le Camere nell'adozione di tali atti. Una delle prime proposte avanzate in sede parlamentare prevedeva un parere delle commissioni parlamentari competenti sullo "schema di atto governativo"<sup>557</sup>, che il governo

---

<sup>556</sup> Cfr. art. 2, comma 5, d.l. n. 19 del 2020 per cui «i provvedimenti emanati in attuazione del presente articolo sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato riferisce ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate ai sensi del presente decreto».

<sup>557</sup> Si veda, a tal proposito, l'emendamento (poi riformulato in corso di seduta) presentato alla Camera dall'On. S. Ceccanti e altri al disegno di legge di conversione del d.l. 25 marzo 2020, n. 19. Tale emendamento (n. 2.51.) prevedeva «*Al comma 1, dopo il secondo periodo aggiungere il seguente: Gli schemi di decreto di cui al presente comma sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano nel termine di sette giorni, decorso il quale*

avrebbe dovuto far pervenire alle Camere prima dell'adozione dei d.P.C.M. La scelta del parere preventivo delle commissioni parlamentari sullo schema di atto ricalca il classico procedimento di coinvolgimento del Parlamento per quanto riguarda gli atti normativi del governo, come ad esempio, in alcuni casi, i decreti legislativi e i regolamenti dell'esecutivo. Si tratta di procedimenti a metà strada tra l'attività di co-legislazione e attività di controllo. Alla fine, attraverso la riformulazione in corso di seduta del c.d. "emendamento Ceccanti", poi approvato, si è previsto che l'adozione di tali atti sia preceduta da una relazione dello stesso Presidente del Consiglio (o del Ministro della Salute) su cui le Camere possono votare atti d'indirizzo<sup>558</sup>. Inoltre, si può ricordare che l'impegno per il Governo a riferire preventivamente fu ribadito dalla Camera dei deputati con una mozione approvata il 19 maggio 2020, cioè dopo l'approvazione dell'emendamento, ma prima dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto n. 19. Le Camere, attraverso una loro iniziativa, si sono così in qualche modo inserite nel circuito decisionale. L'applicazione pratica di tale disposizione ha dato vita in generale in questo secondo periodo della pandemia, ad una più marcata interlocuzione tra governo e parlamento in più ambiti. In generale per 11 volte (sia casi in cui viene espressamente richiamato l'art. 2 sia no) il Presidente del Consiglio (o, decisamente più spesso, il Ministro della Salute) ha riferito preventivamente o, in alcuni casi, successivamente alle Camere con comunicazioni o con informative urgenti<sup>559</sup>. In particolare, nei casi più recenti, le Camere hanno potuto votare atti di indirizzo, spesso con risoluzioni convergenti tra maggioranza e opposizione, che poi sono stati recepiti dal governo nella predisposizione degli atti e richiamati nelle premesse dei successi d.P.C.M.<sup>560</sup>. Difatti, il Ministro della Salute ha reso comunicazioni sul contenuto dei d.P.C.M. che l'esecutivo intendeva adottare in quattro occasioni (il 10 giugno

---

il decreto può essere comunque adottato». In senso parzialmente analogo si veda anche l'emendamento n. 2.80. presentato dall'On. Lollobrigida e altri.

<sup>558</sup> Cfr. art. 2 comma 1 decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, come convertito dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, per cui «il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare ai sensi del presente comma, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile, per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, riferisce alle Camere ai sensi del comma 5, secondo periodo»; cioè quello precedente.

<sup>559</sup> Dati aggiornati al 10 marzo 2021. Il ricorso a tali procedure è avvenuto nella quasi totalità dei casi attraverso il coinvolgimento di entrambi i rami del Parlamento, solo per il d.P.C.M. del 7 agosto 2020 si è svolta una sola informativa del Ministro della Salute presso il Senato. Cfr., sul punto, N. LUPO, *Audizione resa il 5 novembre 2020 presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato nella prima seduta dedicata all'affare assegnato n. 588, "Sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata": Come evitare l'auto-emarginazione del Parlamento nell'emergenza attuale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2020, p. 13.

<sup>560</sup> Ciò è avvenuto nel caso del d.p.c.m. del 3 novembre e in quello del 3 dicembre 2020. Su tali procedure cfr. N. LUPO, *Audizione resa il 5 novembre 2020*, cit., p. 12 ss.

al Senato e il giorno successivo alla Camera, il 14 luglio, il 2 settembre e il 6 ottobre in entrambe le Camere). In queste sedute sono stati votati atti di indirizzo nella forma di risoluzioni, sostanzialmente identiche tra Camera e Senato. Le risoluzioni non sono state votate dai gruppi di opposizione. In ottobre, in due occasioni il Governo si è avvalso della clausola dell'urgenza e il Presidente del Consiglio ha svolto un'informativa urgente dopo l'adozione di d.P.C.M. (il 21 ottobre al Senato e il 22 alla camera, il 29 nelle due assemblee). Il 2 novembre è stato il Presidente del Consiglio a rendere le comunicazioni preventive nei due rami del Parlamento e sono state votate risoluzioni che hanno accolto anche indirizzi provenienti dalle opposizioni. Il 2 dicembre 2020, sia alla Camera che al Senato vi sono state nuove comunicazioni del ministro della salute in vista di un nuovo d.P.C.M., con votazioni di risoluzioni di maggioranza e accoglimento di parte delle proposte delle opposizioni. In questa occasione, al Senato vi sono state divergenze all'interno della maggioranza e la risoluzione votata è stata curiosamente simile a quella di fiducia: *“il Senato udite le dichiarazioni del ministro della salute le approva”*. Il 13 gennaio 2021 il ministro della salute ha reso, nuovamente, dichiarazioni in entrambe le Camere sulle “ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza da Covid-19” e sono state approvate risoluzioni contenenti indirizzi sull'azione di contrasto al virus. Infine, per la prima volta con il nuovo governo, il Ministro Speranza ha reso comunicazioni alle camere il 24 febbraio 2021. A seguito dei due dibattiti, sono stati adottati il decreto-legge n. 2 del 2021 e un nuovo d.P.C.M.

È da notare che le questioni riguardanti l'utilizzo dei d.P.C.M. si sono notevolmente affievolite con il passaggio dal governo Conte II al Governo Draghi, il quale pur affermando il superamento dell'utilizzo di tale strumento, sostituendolo, per i principali atti di gestione dell'emergenza pandemica con decreti-legge, creando tuttavia non pochi problemi per l'attività parlamentare<sup>561</sup>, non se ne è privato del tutto<sup>562</sup>.

In generale, oltre alla previsione di procedure di “parlamentarizzazione” specifiche, è da notare che l'interlocuzione tra le Camere e il Governo, superata la prima fase dell'emergenza

---

<sup>561</sup> L'opzione del ricorso ai decreti-legge in sostituzione dello strumento dei d.P.C.M. era stata anche sottolineata da un parere del Comitato per la legislazione sul decreto-legge n. 2 del 2021, del 4 marzo 2021, nel quale si invitava ad «avviare una riflessione, alla luce dell'esperienza maturata, sul superamento dello strumento del DPCM». Sull'utilizzo della decretazione d'urgenza durante il governo Draghi cfr. C. DOMENICALI, *La decadenza dei decreti-legge nella prassi. Dalla provvisorietà dell'atto alla transitorietà delle norme*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021, p. 1298 ss. Sulle criticità della decretazione d'urgenza in questa fase si veda quanto espresso dal Capo dello Stato nella lettera rivolta ai Presidenti delle Camere, Casellati e Fico, e al Presidente del Consiglio dei ministri, Draghi, nel promulgare la legge di conversione del d.-l. n. 73/2021, c.d. “decreto sostegni-bis”.

<sup>562</sup> Si pensi, da ultimo, ad esempio al d.P.C.M. del 12 ottobre 2021, sull'utilizzo del certificato verde nella Pubblica amministrazione e nei luoghi di lavoro privati.

è stata continua. Dal 30 gennaio 2020 fino al marzo 2021 sugli interventi per fronteggiare la pandemia si sono svolte in parallelo, il più delle volte nello stesso giorno, ben 12 informative urgenti alla Camera dei deputati e 11 al Senato. In tre occasioni (sei se si considera il raddoppio bicamerale) ad intervenire è stato il Presidente del Consiglio. Si sono poi svolte informative urgenti con la partecipazione di Ministri di settore sulle iniziative di competenza dei rispettivi dicasteri (i ministri del lavoro, delle politiche agricole alimentari, dei beni culturali e del turismo, delle politiche giovanili e dello sport, del ministro dell'istruzione). Inoltre, sono state esaminate e votate mozioni. In particolare, nella seduta del 16 dicembre 2020 il Senato ha esaminato alcune mozioni sulle limitazioni alla circolazione nel territorio nazionale nel periodo natalizio, in relazione a quanto stabilito sul punto dal decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158. Tutte le mozioni erano volte a impegnare il Governo a valutare una correzione delle misure di restringimento stabilite specie al fine di evitare difformità di trattamento tra i piccoli e i grandi Comuni. A conclusione dell'esame, l'Assemblea di palazzo Madama ha approvato la mozione di maggioranza n. 1-00306 (testo 2) Marcucci in cui indirizzi sono stati tenuti presenti dal Governo nell'elaborazione del decreto-legge n. 1 del 2021. Si tratterebbe di un caso particolare, in cui il Parlamento ha utilizzato un atto di indirizzo per orientare il contenuto di un atto legislativo.

Inoltre, si sono svolte numerose sedute di interrogazioni e interpellanze urgenti. Alla Camera si sono tenute sedute di interrogazioni a risposta immediata (il c.d. *question time*) e in due occasioni (il 1° luglio 2020 e il 28 ottobre 2021) è intervenuto il Presidente del Consiglio. Da ultimo il Presidente del Consiglio Draghi ha tenuto un *question time* alla Camera il 21 maggio 2021. Un evento non usuale essendo ben nota l'idiosincrasia dei titolari di Palazzo Chigi a partecipare a queste sedute.

Quanto in generale ai rapporti tra governo e Parlamento, il 30 ottobre 2020 si è verificato un fatto nuovo nel rapporto Parlamento-Governo. Il Presidente del Consiglio, facendo seguito a un invito alla collaborazione nella lotta al virus da parte del capo dello Stato, ha chiesto ai Presidenti delle Camere di esplorare la possibilità di individuare gli strumenti e le modalità più adatte per assicurare un'interlocuzione costante, durante la gestione della pandemia, in modo da poter garantire un confronto, anche immediato, in occasione dell'elaborazione dei nuovi provvedimenti del Governo. Un segno di quel problema cui prima si è detto, e cioè della mancanza di scorrevolezza e di concretezza delle procedure attuate, ma anche un segnale per le opposizioni che si sono sentite escluse da una reale partecipazione alla definizione delle

decisioni per il contrasto al virus e per quelle di sostegno all'economia. Le ipotesi di cui si è discusso sono state quella di attribuire tale funzione alle conferenze congiunte dei presidenti di gruppo di Camera e Senato, con la partecipazione del Presidente del Consiglio e quella di una ristretta commissione *ad hoc*, sul modello del COPASIR, con presidenza affidata ad un esponente dell'opposizione.

Essa è stata oggetto di numerose audizioni di esperti e di rappresentanti delle autonomie presso la Commissione affari costituzionali del Senato. Questa il 3 dicembre ha approvato una relazione del Presidente che riassume con precisione le varie opinioni espresse, quasi unanimemente favorevoli all'ipotesi di istituire una commissione bicamerale per l'emergenza epidemiologica<sup>563</sup>. Pertanto, anche in virtù di queste recenti evoluzioni, sembrerebbe che vi sia una generale tendenza che prevede che il coinvolgimento del Parlamento, in campi in cui altrimenti rimarrebbe escluso, passi più per procedure riconducibili all'attività di indirizzo-controllo, che attraverso l'esercizio del potere legislativo, su cui il Parlamento sembrerebbe aver perso o, comunque, fortemente attenuato il proprio ruolo trainante<sup>564</sup>.

## **2. La *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).**

Il Presidente del Consiglio, insieme all'apparato tecnico del Ministero dell'economia, ha avuto un ruolo centrale per la predisposizione del c.d. "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", funzionale ad accedere al programma *Next Generation EU*, approntato dalla Commissione europea per rilanciare l'economia europea dopo la pandemia. Il piano italiano prevede finanziamenti pari a 191,5 miliardi di euro per il periodo 2021-2026. La struttura delineata per gestire l'attuazione del piano accresce ancor di più il ruolo del Presidente del Consiglio, sia

---

<sup>563</sup> Allo stato dei fatti, il d.d.l. n. 2194 per l'istituzione della Commissione d'inchiesta sul Servizio sanitario nazionale e la gestione della pandemia è incardinato presso la Commissione Igiene e Sanità del Senato, la quale però, il 3 novembre 2021, ha deciso che l'esame di tale disegno di legge verrà completato quando avrà fine lo stato di emergenza nazionale.

<sup>564</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, 2020, p. 59 s., il quale ritiene che ormai la funzione di controllo «si espande quasi ad assorbire l'attività legislativa». Per una breve ma esaustiva analisi dello stato di salute del procedimento legislativo si veda N. LUPO, *Le quindici tappe di un processo legislativo che non funziona*, in *Policy Brief della Luiss School of Government*, n. 13, Open LUISS, 2020.

attraverso un'autonoma funzione di indirizzo sia attraverso strutture tecniche insediate presso la Presidenza del Consiglio<sup>565</sup>.

Preliminarmente è necessario ripercorrere le tappe che hanno portato alla predisposizione del piano. Il 27 maggio 2020, la Commissione europea ha presentato lo strumento definito *Next Generation EU*<sup>566</sup>, un piano da 723,8 miliardi di euro in prestiti e sovvenzioni agli Stati membri per sostenere le riforme e gli investimenti, al fine di fronteggiare l'impatto economico e sociale derivante dall'emergenza sanitaria e rendere le economie più improntate ad uno sviluppo digitale ed ecologico. Il piano, rientrando all'interno dell'obiettivo di potenziamento del bilancio a lungo termine dell'Unione, ha come periodo di attuazione in quinquennio 2021-2026. Il piano è stato approvato nel Consiglio europeo del 21 luglio 2020, dai Capi di Stato e di governo dell'Unione.

Per quanto riguarda le procedure per la predisposizione del piano nazionale di ripresa e resilienza, documento da presentare entro il 30 aprile 2021, per accedere ai finanziamenti previsti dal NGEU, un ruolo iniziale di rilievo l'ha svolto il Comitato Interministeriale per gli affari europei (CIAE), che ha approvato una proposta di linee guida per la redazione del Piano<sup>567</sup>. Successivamente, il 13 e il 14 ottobre 2020 Camera e Senato, dopo aver discusso le relazioni delle Commissioni riunite Bilancio e Politiche UE del Senato, e Bilancio della Camera, hanno approvato rispettive risoluzioni sulle proposte di linee guida<sup>568</sup>. L'attività istruttoria del governo ha portato il Consiglio dei ministri ad approvare una proposta di PNRR il 12 gennaio 2021<sup>569</sup>, su cui le Camere hanno svolto un esame e approvato proprie risoluzioni il 31 marzo 2021<sup>570</sup>.

---

<sup>565</sup> Di questo avviso L. FIORENTINO, *L'organizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., p. 1281 ss.

<sup>566</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2020/2094.

<sup>567</sup> Cfr. *Linee guida del Piano nazionale di ripresa e resilienza* approvate dal Comitato interministeriale per gli affari europei del 9 settembre 2020. Un ruolo rilevante per la predisposizione delle linee guida è stato del comitato tecnico di valutazione del CIAE, presieduto dall'allora Ministro per gli Affari Europei. La centralità del ruolo del CIAE, tuttavia, non è rimasta costante per tutte le fasi di predisposizione del Piano, venendo, poi, nettamente meno, nella predisposizione della sua governance con il Governo Draghi. Cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022, p. IX, che valuta positivamente la scelta del nuovo governo di incentrare la gestione del Piano sul raccordo Presidenza-MEF («decisamente la più europeizzata, tra le amministrazioni ministeriali»), poiché la scelta del CIAE come organismo centrale di gestione del Piano «avrebbe affidato una partita decisiva ad un'amministrazione, quella del Dipartimento per gli affari europei della Presidenza del Consiglio, per più versi troppo debole e non adeguatamente attrezzata a svolgere un compito di coordinamento così imponente e delicato».

<sup>568</sup> Cfr. Senato, doc. XVI, n. 3 e Camera, doc. XVI, n. 4.

<sup>569</sup> Cfr. Camera, doc. XXVII, n. 18, Proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, presentato al Parlamento il 15 gennaio 2021.

<sup>570</sup> Cfr. Camera doc. XXVII, n. 18-A, Relazione presentata il 30 marzo 2021 e Senato doc. XVI, n. 5, Relazione presentata il 30 marzo 2021. nella seduta del 31 marzo 2021, la Camera, ha approvato la risoluzione 6-00179, che

Anche sulla base di tali risoluzioni, il nuovo governo ha presentato al Parlamento il testo definitivo del Piano il 25 aprile 2021, oggetto di comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Assemblee di Camera e Senato il 26 e 27 aprile 2021, con l'approvazione di rispettivi atti di indirizzo<sup>571</sup>. Infine, il Piano è stato presentato alla commissione europea il 30 aprile 2021. Il 13 luglio 2021, il Consiglio dell'Unione europea ha approvato la valutazione positiva del PNRR italiano, sulla base della proposta favorevole formulata dalla Commissione europea.

Della centralità del MEF e della Ragioneria Generale dello Stato nella materiale predisposizione del Piano si è già detto in precedenza<sup>572</sup>. Adesso, dopo questa breve sintesi sull'*iter* di presentazione e approvazione del piano, è necessario soffermarsi sull'impianto predisposto per la fase di attuazione del PNRR, previsto principalmente dal d.l. n. 77 del 2021, come convertito dalla l. n. 108 del 2021. Nello specifico, il decreto-legge delinea le strutture di supporto all'attuazione del piano agli artt. da 1 a 16. La *governance* del PNRR è articolata su più livelli. Un primo livello di *governance* riguarda la responsabilità di indirizzo del Piano che è rimessa nelle mani del Presidente del Consiglio dei ministri e della Presidenza<sup>573</sup>. Difatti, presso di essa è istituita una Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. Possono essere, inoltre, invitati, a seconda della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato

---

impegna il Governo «a redigere il Piano nazionale di ripresa e resilienza, nella sua versione definitiva, tenendo conto degli orientamenti contenuti nella predetta Relazione, comprensiva dei pareri deliberati dalle Commissioni permanenti, e a rendere comunicazioni alle Camere prima della sua trasmissione», nonché «ad assicurare il pieno coinvolgimento del Parlamento nelle fasi successive del PNRR». Analoga risoluzione è stata approvata dall'assemblea del Senato nella medesima data.

<sup>571</sup> Sono state approvate le risoluzioni n. 6/00189 della Camera e n. 6/00188 del Senato.

<sup>572</sup> Cfr. *supra*, cap. 2 par. 2.

<sup>573</sup> Sul punto, cfr. A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, cit., p. 148, che a tal proposito ritiene che il presidente del consiglio rivesti in tale sistema una «assoluta centralità» con poteri di indirizzo di «autonoma supremazia», non solo «rispetto alla complessità soggettiva dell'istituzione governo, ma anche rispetto al suo obiettivo programma».

economico e sociale<sup>574</sup>. Tra i suoi compiti figura la trasmissione al Parlamento di una relazione sullo stato attuazione del Piano, con cadenza semestrale<sup>575</sup>.

Aspetto particolare della struttura della cabina di regia è senz'altro la sua composizione "mobile", in virtù della quale è il Presidente del Consiglio a indicare di volta in volta i ministri che la compongono<sup>576</sup>, che per certi versi ricorda la struttura del Consiglio di Gabinetto previsto dalla legge n. 400 del 1988. È interessante notare che l'attribuzione a tale organo di «poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR» è stato stemperato, in sede di conversione, dall'inserimento un espresso richiamo al comma 2 dell'art. 2 del d.l. n. 77/2021, di quanto previsto dall'art. 2 della legge n. 400 del 1988, che disciplina le attribuzioni del Consiglio dei ministri<sup>577</sup>. Pertanto, l'organo legislativo, a fronte dell'attribuzione di pervasivi poteri di indirizzo a quest'organo, ha sentito la necessità di precisare l'attribuzione della responsabilità della determinazione dell'indirizzo politico generale in capo all'organo collegiale, che pertanto, non può essere sostituito dalla cabina di regia per l'attività di indirizzo, seppure limitatamente all'attuazione del PNRR. Questa istanza sembrerebbe essere alla base anche di quanto previsto, sempre in sede di conversione, dal comma 6-*bis* del medesimo articolo, che precisa che «il Presidente del Consiglio dei ministri può deferire singole questioni al Consiglio dei ministri perché stabilisca le direttive alle quali

---

<sup>574</sup> Cfr. art. 2, d.l. n. 77 del 2021, come modificato. Tale disciplina della cabina di regia costituisce una novità rispetto all'originario impianto del Piano predisposto inizialmente dal governo Conte. Difatti, Nel PNRR approvato dal CDM il 12 gennaio 2021 veniva detto solo che il Governo l'avrebbe presentata in un secondo momento. L'ex presidente Conte nell'intervista a Repubblica del 5 dicembre 2020 aveva presentato una struttura fissa con al vertice il Presidente del Consiglio, il ministro dell'Economia e quello dello Sviluppo Economico e sei manager assistiti da uno staff. Cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022, p. IX, il quale ricorda che proprio la definizione della *governance* del PNRR fu uno dei principali argomenti che determinarono la crisi della maggioranza di governo che appoggiava quel governo.

<sup>575</sup> Cfr. art. 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge n. 77 del 2022, come convertito. La prima relazione è stata trasmessa al Parlamento dal governo il 24 dicembre 2021 (cfr. A.C. CCLXIII n. 1). È da notare che in tale relazione il governo abbia annunciato che «A partire dall'anno 2022, le Relazioni saranno trasmesse al Parlamento entro la prima metà di aprile, in corrispondenza con la trasmissione del Documento di economia e finanza (DEF), ed entro la fine di settembre» (evidentemente in corrispondenza con la Nota di aggiornamento al DEF), in conformità con quanto «previsto per il monitoraggio dei Piani nazionali di ripresa e resilienza in sede europea».

<sup>576</sup> Questa particolare tecnica di composizione della Cabina di regia, oltre a riconoscere una particolare centralità al ruolo del Presidente del Consiglio è frutto di un'accesa polemica politica che ha riguardato i ministri del governo Draghi, in particolare quelli di provenienza politica che temevano di essere particolarmente emarginati nel caso in cui si fossero scelti come membri esclusivi di tale organo esclusivamente alcuni governi tecnici, che, come noto, hanno un rapporto più diretto con l'attuale Presidente del Consiglio. In generale, sul ruolo della Cabina di regia nell'attuazione del PNRR dal punto di vista delle modalità di raccordo interistituzionale tra i vari livelli di *governance*, cfr. U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian papers on federalism*, n. 2, 2022, p. 57 ss.

<sup>577</sup> Cfr. sul punto la relazione E. CATELANI, al convegno *Emergenza pandemica e forma di governo*, già citata in precedenza.

la Cabina di regia deve attenersi, nell'ambito delle norme vigenti». Tuttavia, com'è evidente, l'attivazione delle procedure della formulazione di direttive da parte del Consiglio è rimessa all'autonoma e discrezionale iniziativa del Presidente del Consiglio. Pertanto, sembrerebbe esservi stata una evidente «emarginazione» del Consiglio dei ministri, in favore della «collegialità ristretta» della Cabina di regia<sup>578</sup>.

Inoltre, la normativa fa salve le competenze di due Comitati interministeriali (per la transizione digitale e per la transizione Ecologica)<sup>579</sup> recentemente istituiti, preposti ad aree di competenza inerenti in maniera rilevante gli obiettivi del PNRR (in particolare, Missione 1 e Missione 2 del Piano). Questi comitati svolgono, sull'attuazione degli interventi del PNRR, nelle materie di rispettiva competenza, le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico, tenendo informata la Cabina di regia che ha la facoltà di partecipare alle riunioni dei Comitati attraverso un proprio delegato.

Un ulteriore organo a cui è affidata la gestione dell'attuazione del PNRR è la Segreteria tecnica istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri che supporta le attività della Cabina di regia. In particolare, è rilevante osservare che la durata temporanea di tale organo è superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR entro il 31 dicembre 2026<sup>580</sup>.

La Cabina di Regia, affiancata dalla Segreteria tecnica, assicura relazioni periodiche al Parlamento e alla Conferenza Unificata, e aggiorna periodicamente il Consiglio dei ministri. Presso la Presidenza viene anche istituita *l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione*, con l'obiettivo di superare gli ostacoli all'attuazione degli investimenti del Piano che derivano da norme o procedure, e proposte rimedi e miglioramenti normativi<sup>581</sup>. È una struttura di missione operativa fino al 2026, insediata presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza, e dovrebbe fare proposte di miglioramento normativo, soprattutto per garantire una tempestiva e corretta attuazione del Piano. L'intento dell'esecutivo

---

<sup>578</sup> In tal senso, cfr. A. MANZELLA, *op. loc. ult. cit.*

<sup>579</sup> Istituiti con d.l. n. 22 del 2021 (art. 4 e art. 8).

<sup>580</sup> Cfr. art. 4 d.l. n. 77 del 2021.

<sup>581</sup> Questa struttura è stata istituita con il d.P.C.M. del 28 giugno 2021, che ne ha definito la struttura, l'organizzazione interna e la dotazione di personale, e aggiornata con il d.P.C.M. del 11 novembre 2021. La struttura è composta da un coordinatore (si tratta del prof. Lupo, nominato con d.P.C.M. del 13 settembre 2021), da due componenti con incarico dirigenziale, da quattro unità di personale non dirigenziale, e dieci esperti, nominati dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, tra soggetti anche estranei alla pubblica amministrazione.

è stato quello di ricreare una struttura che operi in maniera non dissimile dall'O.I.R.A. degli Stati Uniti<sup>582</sup>.

È istituito, poi, un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca scientifica e della società civile, allo scopo di assicurare un costante dialogo con tali soggetti. Il Tavolo esercita funzioni consultive nel campo dell'attività riguardanti l'attuazione del PNRR e ha la facoltà di segnalare alla Cabina di regia ogni aspetto ritenuto rilevante o problematico per la corretta attuazione del Piano, anche per favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

Da ultimo, a tali strutture il decreto-legge n. 152 del 2021 (convertito dalla legge n. 233 del 2021) ha aggiunto all'art. 33 l'istituzione presso il Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza, il c.d. "Nucleo PNRR Stato-Regioni", al fine di assicurare il coordinamento delle relazioni tra Amministrazioni statali titolari degli interventi del PNRR e gli enti territoriali. In particolare, tale organo, operativo fino al 31 dicembre 2026, dovrà assicurare al dipartimento, il supporto tecnico per la realizzazione delle attività volte ad attuare riforme e investimenti previsti dal Piano.

Accanto a tali organi insediati presso la Presidenza del Consiglio, vi sono le strutture di monitoraggio e rendicontazione del Piano che hanno sede presso il dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del MEF. In particolare, è istituito il "Servizio centrale PNRR"<sup>583</sup>, costituito da una direzione generale e sei uffici dirigenziali che si occupano della sorveglianza, coordinamento della gestione, monitoraggio, controllo, rendicontazione e gestione finanziaria del Piano. Inoltre, il servizio rappresenta il "punto di contatto nazionale" per l'attuazione del PNRR, interfacciandosi direttamente con la Commissione europea, per gli aspetti relativi all'attuazione del Piano<sup>584</sup>. Infine, tale organo cura i rapporti con le strutture di coordinamento PNRR delle singole Amministrazioni e con la cabina di regia. Sempre presso la Ragioneria Generale dello Stato, in seno all'Ispettorato generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), è istituito l'ufficio Audit del PNRR, con la funzione di operare verifiche indipendenti sull'efficacia del sistema di gestione (audit di sistema), sulla regolarità

---

<sup>582</sup> L'O.I.R.A. (*Office of Information and Regulatory Affairs*) è un'autorità del governo federale degli Stati Uniti, che si occupa, tra l'altro, precisamente della revisione della regolamentazione del ramo esecutivo. Cfr. art. 5 d.l. n. 77 del 2021. L'unità è stata istituita con il d.P.C.M. 28 giugno 2021.

<sup>583</sup> Art. 6 d.l. n. 77 del 2021.

<sup>584</sup> Struttura prevista dall'art. 22 del regolamento UE 241 del 2021.

delle procedure e spese dichiarate (audit operazioni) e sulla correttezza dei *milestone* e *target* rendicontati (audit di performance)<sup>585</sup>. Infine, all'unità di missione per il PNRR istituita con la legge di bilancio per il 2021<sup>586</sup> sono attribuiti compiti di valutazione dell'attuazione del Piano e svolge attività di supporto ai fini della predisposizione dei rapporti e delle relazioni di attuazione e avanzamento del Piano<sup>587</sup>.

Oltre agli aspetti organizzativi, che già di per sé determinano un particolare accentramento presso la Presidenza del Consiglio dell'attività di indirizzo del Piano, anche la disciplina dei poteri sostitutivi prevista dal medesimo d.l. n. 77 del 2021 sembrerebbe andare in tale direzione. Lo strumento dei poteri sostitutivi serve, nell'ottica del sistema di attuazione del Piano, per superare casi di inadempimento, inerzia o ritardo da parte delle regioni o degli altri enti territoriali nell'attuazione del PNRR. Difatti, nel caso in cui sia a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, il Presidente del Consiglio assegna all'amministrazione inadempiente un termine di massimo 30 giorni per provvedere. In caso di perdurante inerzia, sarà il Consiglio dei ministri, sentita l'amministrazione, ad individuare il soggetto o i commissari ad acta ai quali attribuire, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all'esecuzione dei progetti<sup>588</sup>.

Oltre a tale ipotesi, in cui l'attuazione del PNRR è messa a rischio da un organo regionale o da un ente locale, è prevista anche un'ulteriore ipotesi di esercizio dei poteri sostituiti. Difatti, il comma 3 dell'articolo 12 prevede che in caso di dissenso, diniego o opposizione proveniente da un organo statale che può precludere la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR, la Segreteria tecnica - se un meccanismo di superamento del dissenso non sia già previsto dalle vigenti disposizioni - propone al Presidente del Consiglio, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni. Al successivo comma 4 prevede che nel caso in cui l'inerzia provenga dal ministro competente, o comunque nei casi «in cui situazioni o eventi ostativi alla realizzazione dei progetti rientranti nel PNRR non risultino altrimenti superabili con celerità», il Presidente del Consiglio o la cabina di regia possono proporre al Consiglio dei ministri l'esercizio dei poteri sostitutivi. Si tratterebbe, a ben vedere, di un inedito potere sostitutivo

---

<sup>585</sup> Cfr. art. 7 d.l. n. 77 del 2021, e PNRR, *Italia Domani*, p. 239 s.

<sup>586</sup> Cfr. *supra*, cap. 3 par 3.2.

<sup>587</sup> Cfr. art. 7 par. 7 d.l. n. 77 del 2021.

<sup>588</sup> Cfr. art. 12 d.l. n. 77 del 2021.

interno alla compagine governativa, che inevitabilmente rafforza ancor di più il ruolo del Presidente del Consiglio, all'interno del Consiglio dei ministri, quantomeno nell'esercizio delle funzioni inerenti all'attuazione del PNRR<sup>589</sup>.

---

<sup>589</sup> Cfr., in tal senso, E. CATELANI, al convegno *Emergenza pandemica e forma di governo: la verticalizzazione del potere tra tendenze sistemiche e discontinuità*, svoltosi il 18 ottobre 2021 presso l'Università La Sapienza di Roma. In senso adesivo, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022, p. X s., secondo cui l'attuazione del PNRR sarà un proficuo campo di prova «al fine di comprendere in che misura il ruolo del Presidente del Consiglio esca rafforzato da queste strutture, e se, grazie ad esse, sarà in grado di esercitare i poteri di direzione della politica generale del governo e di coordinamento attribuitigli dall'articolo 95 Cost.».

## **CONCLUSIONI**

### **Alla ricerca del ruolo di coordinamento del Presidente del Consiglio e di una rinnovata funzione di controllo del Parlamento**

**SOMMARIO: 1. La “posizione costituzionale” del Presidente del Consiglio e l’attività di governo. 2. – Una via d’uscita: dal coordinamento interno al coordinamento esterno “di sistema”. – 3. La strada per un rinnovato ruolo del Parlamento.**

## 1. La “posizione costituzionale” del Presidente del Consiglio e l’attività di governo.

In conclusione del lavoro, è necessario ritornare su quello che è stato il punto da cui è partita l’analisi, ovvero dall’articolo 95 della Costituzione e dalla sua formulazione, che in gran parte risulta essere il prodotto dell’evoluzione dei diversi atti che, in epoca statutaria, si sono succeduti nel tentativo di definire l’istituto “liquido”<sup>590</sup> del Presidente del Consiglio. Delle difficoltà interpretative generate dalla lettera dell’articolo 95 Cost. si è detto in precedenza. Adesso, è opportuno soffermarsi su quelle attribuzioni che emergono chiaramente da quest’articolo e che non possono che costituire punti fermi da cui partire per definire, alla luce di quanto detto nel resto del lavoro, quella che attualmente può essere considerata “la posizione costituzionale” del Presidente del Consiglio.

Ripercorrendo la lettera dell’articolo 95 Cost. se ne ricava che: il Presidente del Consiglio *dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile; mantiene l’unità di indirizzo politico* ed amministrativo, *promuovendo e coordinando* l’attività dei Ministri. In primo luogo, la norma mette in evidenza che al Presidente del Consiglio spetta il compito della direzione della politica generale del Governo. In tale funzione sembrerebbero poter rientrare tutte quelle attività con cui il Presidente del Consiglio può deliberatamente influenzare e incidere sull’attività del Consiglio dei ministri e dell’esecutivo in generale<sup>591</sup>. Come è stato notato, l’attività di direzione che si esprime sulla politica generale del Governo rischia di sovrapporsi al programma di Governo, sulla base del quale esso ha attenuato la fiducia dalle Camere. Tuttavia, a ben vedere, non coinciderebbe perfettamente con esso<sup>592</sup>. Difatti, se il programma di governo è cristallizzato nella fiducia iniziale, la politica generale del Governo sarebbe la risultante dell’attività di governo, come «fenomeno complesso, dinamico, continuo e molto concreto», attraverso il quale l’organo di governo è in grado di assumere liberamente

---

<sup>590</sup> E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, p. 431.

<sup>591</sup> In questo senso sarebbero espressione del potere di direzione il ruolo assunto dal Presidente del Consiglio nel processo genetico di formazione del governo, come disciplinato dall’art. 92 Cost., e, successivamente alla formazione del Governo, l’iniziativa sottoposta all’organo collegiale di porre la questione di fiducia, il potere stesso di convocare le riunioni del Consiglio dei ministri e il potere di fissarne l’ordine del giorno, tutte attribuzioni fissate dalla legge n. 400 del 1988.

<sup>592</sup> A. MORRONE, *indirizzo politico e attività di governo*, cit., p. 31 ss. Di recente, su tale differenza, si veda anche A. MANZELLA, *L’indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, cit., p. 149 ss., secondo cui il Presidente del Consiglio “vivifica” il programma di governo con il proprio indirizzo politico, “interpretando e dirigendo” con il suo stile personale la politica generale del governo.

«decisioni politiche, che meglio soddisfino gli interessi del Paese»<sup>593</sup>. L'attribuzione della direzione è, inoltre, accentuata dal profilo di responsabilità ad esso connessa.

Ulteriore attribuzione del Presidente è il mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo, che viene declinata dallo stesso articolo 95 Cost. nel coordinamento e nella promozione dell'attività dei Ministri. Si tratta, com'è evidente, del fulcro intorno al quale la Carta disegna, anche se in modo non perfettamente nitido, la figura del Presidente del Consiglio. Un criterio per distinguere le due attività può essere quello per cui la promozione consisterebbe nell'attività di "stimolo" e "impulso" finalizzato ad attuare l'indirizzo politico definito dal programma di governo<sup>594</sup>; mentre il coordinamento può essere considerato un'attività di preparazione e proposta di un punto «di coerenza nella complessa attività di governo»<sup>595</sup>, che si manifesta «in tutta quell'attività preparatoria alla formazione degli atti normativi su cui deve deliberare il Consiglio dei Ministri»<sup>596</sup>.

Come è stato notato, l'attività di promozione, oltre a costituire la novità del testo repubblicano rispetto ai precedenti di epoca liberale, rappresenta il cuore delle competenze individuali del Presidente del Consiglio, comportando la «identificazione del governo con la personalità, lo stile e l'energia di chi lo presiede»<sup>597</sup>. È proprio tale accezione delle attribuzioni del Presidente del Consiglio, in una lettura in controtela dell'articolo 95 Cost., depurato da letture "tralatizie"<sup>598</sup> e "riduzionistiche"<sup>599</sup>, a fare di quest'ultimo «il *dominus* politico e l'organo di chiusura dell'attività di governo»<sup>600</sup>. Pertanto, la posizione unificante e direttiva del Presidente del Consiglio, come organo di chiusura, è funzionale alle istanze di unità necessarie e ineliminabili in un processo di governo complesso e articolato<sup>601</sup>. In questo senso, l'unitarietà del processo di governo costituisce una di quelle che sono state considerate le tre declinazioni

---

<sup>593</sup> *Ibidem*, secondo cui «l'attività di governo, come azione politica, è libera e deve essere libera, per poter servire a meglio gli interessi pubblici, nel quadro di interdipendenze politiche che legano l'organo governo alle forze politiche di maggioranza [...], e agli altri soggetti e istituzioni interni ed esterni con i quali in vario modo il Governo viene in rapporto».

<sup>594</sup> E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit. p. 104, secondo cui tale attribuzione si esprimerebbe attraverso il riconoscimento formale in capo al Presidente del potere di emanare direttive politiche e amministrative.

<sup>595</sup> A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, p. 33.

<sup>596</sup> E. CATELANI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>597</sup> *Ibidem*. Secondo cui l'attività di promozione collegherebbe «la conduzione dell'azione di governo alla titolarità individuata del Presidente del Consiglio come interprete [...] nello spirito della "politica generale del governo"».

<sup>598</sup> A. MORRONE, *indirizzo politico e attività di governo*, cit., p. 33.

<sup>599</sup> A. MANZELLA, *op. loc. ult. cit.*

<sup>600</sup> A. MORRONE, *indirizzo politico e attività di governo*, cit., p. 34. Cfr. E. CATELANI, *op. loc. ult. cit.*, la quale sottolinea che è proprio da queste attività di promozione e coordinamento che si configura «una sorta di "primato politico" sugli altri membri del governo e la possibilità di influire fortemente sulle scelte politiche generali».

<sup>601</sup> *Ibidem*.

della figura del Presidente del Consiglio come soggetto preposto all'attività di indirizzo politico. All'*unità*, come rappresentazione del vincolo unitario necessario allo svolgimento dell'azione di governo, si affiancano l'*identità*, come elemento caratterizzante, sotto l'aspetto finalistico e politico, il programma di governo, cioè quello che la Costituzione definisce la politica generale del governo; e, infine, la *riconoscibilità dall'esterno*, come strumento di imputazione della responsabilità politica di governo<sup>602</sup>.

Pertanto, il ruolo unificante e direttivo del Presidente del Consiglio deve essere letto alla luce della categoria della "attività politica di governo", di cui egli sarebbe il principale responsabile e attuatore, ritrovando la propria legittimazione in un'attività politica libera e finalizzata alla «massima selezione degli interessi politici all'interno di un processo complesso»<sup>603</sup>.

## **2. Una chiave di lettura dell'evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio: dal coordinamento interno al coordinamento esterno "di sistema".**

Poste tali coordinate ermeneutiche e rilevata la necessità di leggere la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio alla luce della categoria della "attività di governo", come prisma per definirne la sua centralità nel sistema costituzionale, appare opportuno soffermarsi sulla funzione di coordinamento di quest'ultimo. Difatti, è indispensabile leggere l'accrescimento del ruolo svolto dal Presidente del Consiglio in considerazione dell'evoluzione che ha interessato tale funzione nelle concrete dinamiche di funzionamento della forma di governo. In particolare, si ritiene che negli ultimi anni le dinamiche evolutive dell'ordinamento costituzionale abbiano determinato il passaggio dallo svolgimento da parte del Presidente del Consiglio di una funzione di coordinamento che si potrebbe definire "interno", che si è svolta principalmente all'interno del perimetro dell'organo esecutivo, soprattutto attraverso le forme del coordinamento normativo, ad un coordinamento non indirizzato esclusivamente all'attività ministeriale propriamente detta, ma che abbraccia l'intero ordinamento costituzionale. Pertanto, la funzione di coordinamento che sembrerebbe essere divenuta propria del Presidente del Consiglio non sarebbe più soltanto limitata al perimetro interno del governo, ma sarebbe ormai

---

<sup>602</sup> A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, p. 35.

<sup>603</sup> A. MORRONE, *indirizzo politico e attività di governo*, cit., p. 36 ss., a cui si rinvia anche per la categoria di "attività politica di governo".

proiettata all'esterno, sia in una dimensione orizzontale, attraverso il coordinamento presidenziale delle politiche pubbliche (si guardi, ad esempio, al ruolo ricoperto dal Presidente nella *governance* del PNRR), sia in una dimensione verticale: di coordinamento verso il basso, attraverso il sistema delle conferenze, e verso l'alto, a livello sovranazionale, come dimostrato nell'analisi del ruolo svolto dal Presidente nella politica europea. Tale funzione può, quindi, essere considerata quella centrale nell'esercizio della attività politica di governo, o, forse, l'attività di sintesi di tutte le attribuzioni costituzionali del Presidente: in questo senso, il Presidente del Consiglio svolgerebbe un vero e proprio ruolo di “regista”, sul piano politico e istituzionale, nelle dinamiche di funzionamento della forma di governo.

È evidente che il riconoscimento di questa attività di “coordinamento inter-istituzionale”, o “di sistema”, rappresenti, in un certo senso, una conseguenza della crisi dell'istituzione parlamentare, che ha ormai abdicato, in conseguenza alla crisi dei soggetti istituzionali di riferimento (partiti politici e sindacati *in primis*), a svolgere tale ruolo<sup>604</sup>.

Tradizionalmente, com'è noto, la funzione parlamentare di coordinamento si delineava come una funzione trasversale a tutte le altre funzioni delle Camere: quella legislativa e di indirizzo e di controllo, consistente nella «attività giuridica svolta per armonizzare, in vista di fini comuni il comportamento di soggetti autonomi»<sup>605</sup>. Pertanto, in tale ottica, il Parlamento era visto come «luogo geometrico del pluralismo istituzionale e sociale, pubblico e privato, politico e produttivo»<sup>606</sup>. Proprio in virtù di tale ruolo l'organo rappresentativo era chiamato, come organo centrale e di chiusura dell'ordinamento a organizzare, anche attraverso la gestione delle decisioni di spesa, «le autonomie costituzionalmente garantite»<sup>607</sup>.

Posto che, come si è detto, il Parlamento non è più in grado di svolgere tale ruolo, nelle porosità lasciate dal suo retrarsi e, in particolare, nell'esercizio di questa funzione di coordinamento, si sono inseriti l'esecutivo e il Presidente del Consiglio, divenuto organo di chiusura e di sintesi della pluralità di istanze politiche, sociali ed economiche provenienti dall'ordinamento. Lo si è visto chiaramente nel ruolo svolto dal Presidente nell'ambito del c.d. “sistema delle conferenze”, per quanto riguarda il coordinamento con le regioni e le autonomie

---

<sup>604</sup> In questo senso, cfr. N. LUPO, *I rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli altri organi di rilevanza costituzionale*, p. 61.

<sup>605</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, I ed., Il Mulino, Bologna, 1977, p. 367 s.

<sup>606</sup> *Ivi*, p. 369.

<sup>607</sup> N. LUPO, *I rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli altri organi di rilevanza costituzionale*, p. 62.

locali<sup>608</sup>, e ancor di più nell'organizzazione della *governance* del PNRR, in cui spetta all'apparato burocratico insediato presso la Presidenza del Consiglio dialogare con tali soggetti e con le parti sociali per l'attuazione del Piano. Allo stesso modo, come si è visto in precedenza, ciò è avvenuto nel coordinamento delle politiche riguardanti l'Unione europea, campo in cui il Presidente del Consiglio è divenuto l'organo di sintesi e concretamente responsabile dalla determinazione della politica nazionale in ambito europeo e degli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione. In questo senso, la legge n. 234 del 2012, attraverso i suoi procedimenti, ha rappresentato plasticamente il riconoscimento in capo al Presidente di tale ruolo<sup>609</sup>. Conferma di ciò è data (come visto nel IV capitolo) dalla centralità dell'istituto delle comunicazioni alle Camere precedenti alle riunioni del Consiglio europeo, in cui, dopo il dibattito e gli eventuali atti di indirizzo, spetta al Presidente svolgere l'attività di sintesi e di coordinamento della posizione nazionale da portare a Bruxelles, di cui esso è diventato, pertanto, l'unico e diretto responsabile. Inoltre, anche quanto detto sulla gestione della pandemia sembrerebbe confermare tale ruolo di coordinamento del Presidente. In questo caso, l'attività di coordinamento "di sistema" del Presidente del Consiglio si è declinata ulteriormente attraverso l'attività di sintesi svolta tra le istanze tecnico-scientifiche di gestione della pandemia e quelle politiche delle decisioni discrezionali di governo.

Posto, quindi, il carattere descrittivo della categoria del coordinamento inter-istituzionale, in quanto il Presidente del Consiglio con gli strumenti esistenti previsti dalla legislazione attuale e dall'utilizzo in maniera diversa degli strumenti ivi previsti (si pensi, ad esempio, ai d.P.C.M.) è riuscito a svolgere tale funzione nelle modalità di cui si è detto, rimane da chiedersi in che modo si possa valorizzare tale dimensione "esterna" e "relazionale", nel rispetto degli equilibri istituzionali derivanti dalla forma di governo parlamentare. In questo senso, si ritiene che, come notato da parte della dottrina, se si volesse aggiornare la legge n. 400 del 1988, che, a più di quarant'anni dalla sua entrata in vigore, dimostra per certi versi tutti i segni del tempo, sarebbe necessario prevedere «procedimenti inter-istituzionali di tipo

---

<sup>608</sup> *Ivi*, p. 61, secondo cui «grazie al sistema delle Conferenze che il Governo ha potuto esercitare un qualche ruolo di coordinamento di regioni ed enti locali. Un ruolo non facile, ma necessario, e che, comunque, [...] gli altri organi costituzionali non hanno voluto o non sono stati in grado di svolgere».

<sup>609</sup> Sul punto, cfr. A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, p. 37, secondo cui, ormai, è impossibile non leggere l'articolo 95 Cost., alla luce dell'art. 15 TUE, in virtù del quale «il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali». Pertanto, sarebbe proprio questo intreccio tra la determinazione dell'indirizzo politico nazionale e il concorso alla determinazione di quello europeo, nonché la responsabilità della sua attuazione a determinare la «predominanza del ruolo del Presidente del Consiglio».

programmatorio»<sup>610</sup>, con la finalità di coinvolgere in tali processi decisionali le diverse strutture governative, le Camere e gli altri soggetti dell'ordinamento costituzionale, territoriali, economici e sociali.

### 3. La strada per un rinnovato ruolo del Parlamento.

I due casi di studio analizzati nella terza parte del lavoro, oltre a mettere in evidenza la centralità del ruolo svolto dal Presidente del Consiglio nei due settori considerati (“indirizzo politico europeo” e gestione dell'emergenza da *covid-19*), e della sua collocazione centrale all'interno dell'ordinamento costituzionale, hanno rivelato anche un inedito ruolo svolto del Parlamento attraverso l'utilizzo di procedure non legislative. Difatti, tali procedure, tradizionalmente considerate di secondo piano rispetto alla principale attività legislativa delle Camere<sup>611</sup>, sembrerebbero aver assunto ormai un peso decisamente rilevante nella vita parlamentare e politica nazionale e possono essere considerate una cartina di tornasole per soppesare l'effettivo coinvolgimento del Parlamento all'interno delle attuali dinamiche della forma di governo parlamentare.

Quello che emerge da tali procedure, che si sostanziano, principalmente, nell'utilizzo dello strumento delle comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Camere, a seguito delle quali possono essere discussi e approvati atti di indirizzo, è un inedito rapporto diretto tra il Presidente del Consiglio e le Assemblee parlamentari<sup>612</sup>. Il “successo” di tale dinamica relazionale sorprende ancor di più se considerata alla luce del poco successo di cui ha da sempre goduto l'istituto del *Premier question time* sin dalla sua introduzione<sup>613</sup>.

---

<sup>610</sup> N. LUPO, *I rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli altri organi di rilevanza costituzionale*, cit., p. 67.

<sup>611</sup> Si veda, ad esempio, L. CIAURRO, *Maggioranza e opposizioni nelle procedure di controllo parlamentare: l'esperienza del Senato* in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, 2004, p. 99 s., che, ironicamente, riporta l'opinione comune per cui “tutto quello che fanno le Commissioni, che non sia attività legislativa, è tempo perso”.

<sup>612</sup> È interessante notare che è attualmente in discussione presso la Camera un disegno di legge che sembrerebbe applicare tale schema procedimentale anche in alcune fasi della sessione di bilancio. In particolare, l'A.C. 3437 (*Anticipo dei termini di presentazione della NADEF e del disegno di legge di bilancio*) prevede l'introduzione dell'obbligo per il Presidente del Consiglio dei ministri, in caso di mancata presentazione del disegno di legge del bilancio entro il termine previsto del 10 ottobre da parte del Governo, di riferire tempestivamente alle Camere sulle cause che hanno determinato il mancato rispetto del termine, fornendo al riguardo adeguate informazioni.

<sup>613</sup> Su tale strumento e il suo scarso seguito, cfr. G. RIVOCCHI, *Quali rimedi all'inattuazione del Premier question time? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Quad. Cost.*, n. 4, 2004, p. 811 ss.

In prima battuta, si può dire che non si tratta di procedimenti «a somma zero»<sup>614</sup>, in cui la funzione esercitata da un organo toglie spazio e potere a quella esercitata dall'altro. Piuttosto, dall'analisi condotta, sembrerebbero procedimenti virtuosi in cui un più profondo e attento coinvolgimento del Parlamento determina, il più delle volte, «un rafforzamento pure della Presidenza del Consiglio e, in più generale, delle altre sedi “orizzontali” del Governo»<sup>615</sup>.

Pertanto, anche in virtù delle analizzate recenti evoluzioni, sembrerebbe che vi sia una generale tendenza per cui il coinvolgimento del Parlamento, in campi in cui altrimenti rimarrebbe escluso, passi più per procedure riconducibili all'attività di indirizzo-controllo, che attraverso l'esercizio del potere legislativo, su cui il Parlamento sembrerebbe aver perso o, comunque, fortemente attenuato il proprio ruolo trainante<sup>616</sup>.

Come visto in precedenza, ai tempi della “centralità del Parlamento”, tale ruolo di primazia delle assemblee parlamentari si esplicava attraverso la totale gestione dell'attività legislativa, anche attraverso quella definita “microlegislazione di commissione”.

Le procedure esaminate rendono palese che, invece, nei casi di specie il coinvolgimento parlamentare avvenga principalmente attraverso atti di indirizzo<sup>617</sup>. Si tratta di procedimenti riconducibili alla funzione parlamentare di “controllo-ingerenza”, che hanno l'indubbio pregio di sottoporre ad un dibattito trasparente e pubblico, a cui prendono parte anche le opposizioni, scelte che altrimenti sarebbero probabilmente rimesse ad organi tecnici, con uno scarso tasso di pubblicità. Insomma, in questi casi quando la normazione è con atti diversi dalla legge il Parlamento necessita di strumenti per recuperare il suo ruolo di “consulente – attivatore” dell'opinione pubblica. Certo, non si tratta di una prospettiva nuova per le istituzioni Parlamentari. Piuttosto, forse, di un ritorno al passato, rispolverando quella “funzione

---

<sup>614</sup> N. LUPO, *I rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli altri organi di rilevanza costituzionale*, cit., p. 67.

<sup>615</sup> *Ibidem*, in cui, tuttavia si nota che tale importante elemento «tende ad essere poco avvertito, sicché spesso finisce per prevalere, anche presso la Presidenza del Consiglio e le altre sedi governative “orizzontali”, il timore che i passaggi parlamentari comportino perdite di tempo e un'esposizione eccessiva, in forme pubbliche, di snodi che si preferirebbe mantenere tutti all'interno del Governo».

<sup>616</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, 2020, p. 59 s. il quale ritiene che ormai la funzione di controllo «si espande quasi ad assorbire l'attività legislativa». Per una breve ma esaustiva analisi dello stato di salute del procedimento legislativo si veda N. LUPO, *Le quindici tappe di un processo legislativo che non funziona*, in *Policy Brief della Luiss School of Government*, n. 13, Open LUISS, 2020.

<sup>617</sup> Ovviamente non si tratta degli unici casi. Più in generale e a titolo esemplificativo si pensi alle modalità di esame di alcuni atti del governo, come gli atti programmatori del semestre di bilancio (DEF e NADEF), o, le recenti procedure utilizzate per l'esame parlamentare del PNRR. Inoltre, si pensi alla procedura prevista dalla legge n. 145/2016, in materia di autorizzazione a missioni internazionali, che prevede l'espressa previsione di un preventivo atto di indirizzo delle commissioni competenti per l'autorizzazione delle missioni militari all'estero.

informativa” di cui parlava Walter Bagehot<sup>618</sup>, che però potrebbe costituire, oggi, una strada per ridare un ruolo di primo piano all’organo sede della rappresentanza democratica.

Pertanto, in conclusione, si può condividere l’opinione di chi ritiene che sia in questa funzione, diversa da quella legislativa, che risieda, oltre che l’origine, anche l’avvenire delle assemblee parlamentari, costituendo una strada per la rivitalizzazione dell’organo rappresentativo<sup>619</sup>. Difatti, com’è noto, i moderni Parlamenti acquisiscono le funzioni legislative successivamente e attraverso il ruolo svolto nell’autorizzazione concessa al monarca alla riscossione dei tributi<sup>620</sup>. Ma in tale funzione risiederebbe anche il futuro, perché, come si è visto, ormai la funzione legislativa sembra essersi orientata sempre più in direzione del Governo, come dimostrato ancora una volta dalle modalità di gestione della pandemia, «con un Governo sempre più organo-legislatore – seppure prevalentemente in forma di co-legislatore – e “signore delle fonti”»<sup>621</sup>.

---

<sup>618</sup> Cfr. W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese* (ed. or. 1867), Bologna, 1995, p. 143 ss.

<sup>619</sup> N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2019, p. 119 ss.

<sup>620</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>621</sup> *Ibidem*.



## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *La legge sulla presidenza del consiglio*, *Fr. It.*, 1989, n. 11, p. 310 ss.;
- AA.VV., *Lo Stato costituzionale*, *Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, 2010;
- AA.VV., *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del federalismo, numero speciale*, 2015;
- AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, Roma, 2018;
- AA.VV., *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019;
- ADAM R., *Rappresentanza democratica e Parlamento europeo*, in *Il diritto internazionale come professione. Studi in onore di Luigi Ferrari Bravo*, Napoli, 2015, p. 135 ss.;
- ADAM R., *La legge 234/2012: le principali novità*, in AA.VV., *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del federalismo, numero speciale*. 2015, p. 11 ss.;
- AMATO G., *Una repubblica da riformare*, Bologna, 1980;
- AMATO G., *La funzione di governo oggi. Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001. Il Governo*, Padova, 2002;
- AMATO G., *La presidenza come organo di coordinamento amministrativo*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, Roma, 2018;
- AMBROSINI G., *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1, 1922, p. 187 ss.;
- ANTONELLI G. – MORRONE A., *La riforma del MES: una critica economica e giuridica*, in *Federalismi.it*, n. 34, 2020;
- AQUILANTI P., *Una legge di adattamento dinamico*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, Roma, 2018;
- ARANGIO RUIZ G., *Istituzioni di diritto costituzionale*, Milano, 1913;
- ARCOLEO G., *Il gabinetto nel governo parlamentare*, Napoli, 1881;
- ARCURI A., *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m. dal fronte (...dell'emergenza coronavirus)*, in *Federalismi.it*, 12 ottobre 2020;
- ARCURI A., *La Corte costituzionale salva i dpcm e la gestione della pandemia. Riflessi e interrogativi a margine della sent. n. 198/2021*, in *Giustiziainsieme.it*, 19 gennaio 2022;

ARMAROLI P., *Statuto dell'opposizione e democrazia maggioritaria*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 1995, p. 263 ss.;

BALLADORE PALLIERI G., *La costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in *Il foro padano*, IV, 1954, p. 33 ss.;

BAGEHOT W., *La Costituzione inglese* (ed. or. 1867), Bologna, 1995;

BARBERA A., *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in *Forum di Quad. cost.*, 2007, p. 16 e ss.;

BARBERA A., *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, *Quad. cost.*, n. 1, 2011;

BARBERA A., *La costituzione della repubblica italiana*, Giuffrè, 2016;

BARBERA A. – GIUPPONI T.F., *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008;

BARBERA A. – MORRONE A., *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003;

BARILE P., *Consiglio dei Ministri* (voce), *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIV, Roma, 1991, p. 6 ss.;

BARONCELLI S., *Il ruolo del Governo nell'indirizzo e il coordinamento della politica europea*, in ID. (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Torino, 2008;

BARTOLE S., *Democrazia maggioritaria*, in *Enciclopedia del diritto*, V aggiornamento, Milano, 2001;

BARTOLUCCI L., *Rapporti tra Presidente del Consiglio e ministro dell'economia (1992-2018)*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, 2019;

BARTOLUCCI L., *Il Parlamento italiano nella vicenda del Meccanismo Europeo di Stabilità: un coinvolgimento con qualche ambiguità*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2020;

BASSANINI F., *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, Roma, 2018;

BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006;

BILANCIA P., *Il crescente coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. In particolare sul controllo di sussidiarietà nell'area di sicurezza, libertà e giustizia*, in ID. (a cura di), *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Padova, 2016;

BONETTI P., *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governi*, in *Astrid Rassegna*, 2009;

BRUNELLI G., *La prima legislatura repubblicana: virtù e limiti dell' "eccezione degasperiana"*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2019, p. 11 ss.;

BUCCISANO J., *Premesse per uno studio sul presidente del consiglio dei ministri*, in *riv. trim dir. pubb.*, 1972;

BURATTI A., *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Diritto e società*, n. 2, 2002, p. 247 ss.;

BUTTURINI D., *Brevi note sulla posizione del Presidente del Consiglio dei ministri alla luce del dibattito costituente*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019, p. 3 ss.;

CALAMANDREI P., *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, ora in *scritti e discorsi*, 1966;

CALANDRA P., *Governo: la Presidenza Spadolini*, in *Quad. cost.*, 1982, n. 3, p. 13 ss.;

CALISE M., *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000;

CAPOTOSTI P.A., *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, 1970,

CAPOTOSTI P.A., *Presidente del Consiglio dei Ministri* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, XXXV, Milano, 1986;

CAPPERUCCI, *Il rapporto tra Presidente del Consiglio e Consiglio dei Ministri nella prima legislatura repubblicana*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, 2019;

CAPPUCCIO P., *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del governo*, in *Diritto pubblico europeo, Rassegna online*, n. 1, 2020;

CANNIZZARO E., *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2009, p. 459 ss.;

CARDONE A., *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Osservatorio sulle fonti, Fasc. speciale -Le fonti normative dell'emergenza Covid-19*, 2020, p. 313 ss.;

CARETTI P., *I riflessi dell'ordinamento comunitario nella forma di governo italiana*, in *Quad. cost.*, n. 2, 1981, p. 311 ss.;

CARTABIA M. – VIOLINI L., *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, n. 4, 2005, p. 475 ss.;

CARUSO C., MORVILLO M. (a cura di), *Il governo dei numeri, Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020;

CASSESE S., *Esiste un governo in Italia?*, Roma, 1980;

CASSESE S., MELLONI A., PAJNO A. (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, tomo secondo, Roma – Bari, 2022;

CASTORINA E., *Direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri nel sistema della protezione civile*, in *forum di quad. cost.*, 2007, p. 3 ss.;

CATELANI E., *Art. 95*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 1839 ss.;

CATELANI E., *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017;

CATELANI E., *Il Presidente del Consiglio incaricato, individuazione e ruolo nel procedimento di formazione del Governo*, *Quad. cost.*, n. 3, 2018, p. 671 ss.;

CATELANI E., *Presidente del Consiglio e Unione europea*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, 2019;

CATRICALÀ A., *L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, Roma, 2018;

CAVAGGION G., *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, 2020;

CAVINO M., *Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza COVID-19, n. 1, 2020;

CAVINO M., *La natura dei DPCM adottati nella prima fase dell'emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2021, p. 81 ss.;

CECCANTI S. – CURRERI S., *L'opposizione politica in Italia*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2015,

CECCANTI S. – VASSALLO S., *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004;

CLEMENTI F., CUOCOLO L., ROSA F., VIGEVANI G.E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna, 2018;

CERRETO R., *Il governo come fonte di norme*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, Roma, 2018;

CERRETO R. (a cura di), *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, Italianieuropei, Roma, 2010;

CERESANI C., *La Presidenza del Consiglio come sede di elaborazione strategica della politica*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, Roma, 2018;

CERULLI IRELLI V., *Qualche spunto sulla posizione della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'assetto organizzativo del Governo*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, Roma, 2018;

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

CHELI E., *La centralità del parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, n. 2, 1981, p. 343 ss.;

CHELI E., *Riflessi della transizione nella forma di governo*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 391 ss.;

CHELI E., *la forma di governo italiana e le prospettive della sua riforma*, in *Associazione per gli studi e le ricerca parlamentari, quad. 122*, Torino, 2002, p. 59 ss.;

CHELI E., *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, *Quad. cost.*, n. 3, 2018, p. 671 ss.;

CHELI E. – SPAZIANTE V., *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo, analisi e prospettive*, Milano, 1977;

CIANCIO A., *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Torino, 2017;

CIOLLI I., *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2016;

CIOLLI I., *Ascesa e declino dell'attività di mediazione politica. Dai governi di coalizione all'espansione dei poteri monocratici del Presidente del Consiglio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017;

CIOLLI I., *La Formazione del I Governo tra regole, regolarità, innovazione e presunta privatizzazione degli accordi di governo*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, 2019;

CLEMENTI F., *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, p. 33 ss.;

COCOZZA F., *Il Governo nel procedimento legislativo*, Milano, 1989;

CODUTI D., *I Comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "governo maggioritario"*, Napoli, 2012;

CODUTI D., *La partecipazione dell'Italia alla c.d. fase ascendente dei processi decisionali comunitari: il ruolo del Parlamento*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli, 2010;

COLAPIETRO C., *Il governo e la pubblica amministrazione, I. La dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*, Torino, 2004;

CONTIERI A., *Brevi note a margine della prima questione di fiducia del Governo Conte*, in *forum di Quad. Cost.*, 3 dicembre 2018;

CONTIERI A., *Il tempo nella forma di governo: l'influenza dell'esecutivo sull'organizzazione dei lavori parlamentari*, in A. LUPOI (a cura di), *Il tempo nel diritto, il diritto nel tempo*, Bologna, 2020;

CONTIERI A., *Un enigma persistente: Presidente del Consiglio e Avvocatura dello Stato nel giudizio incidentale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021, p. 649 ss.;

CORRADINI C., *Attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Arch. Dir. Pubbl.*, 1902, p. 66 ss.;

CORSINI V., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1935;

CORSINI V., *Il capo del governo nello stato fascista*, Milano, 1935;

COSTATO L., ROSSI L.S., BORGHI P. (a cura di), *Commentario alla Legge 21.12.2012 n. 234 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*, Napoli, 2015;

CRESCENZI D., *I ministri dell'economia e delle finanze in Italia e in Europa: una deriva tecnocratica al tempo della crisi?*, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017;

CUOCOLO F., voce *Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Dir.*, vol. IX, Milano, 1961, p. 238 ss.

CUNIBERTI M., *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016;

CUOMO G., *Unità e omogeneità del governo parlamentare*, Napoli, 1957;

- CURRERI S., *Il voto segreto nei rapporti tra maggioranza ed opposizione*, in S. LABRIOLA (a cura di) *Il Parlamento repubblicano*, Milano, 1999;
- D'ALTERIO E., *La Bollinatura della Ragioneria generale dello Stato*, Napoli, 2017;
- D'ONOFRIO F., *La centralità del parlamento e le tre letture della Costituzione*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 35, 1977;
- D'ORTA C. – GARELLA F. (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, 1997;
- DE CESARE G., *Il Ministero Zanardelli-Giolitti e il nuovo ruolo della Presidenza del Consiglio*, in *Rass. parl.*, n. 1, 1959;
- DE MARCO E., *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio*, Milano, 1994;
- DE LUNGO D., *Nihil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu: considerazioni empiriche sui decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza recente*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019;
- DE LUNGO D., *Appunti costituzionali sul nuovo "Decreto Ministeri" del Governo Draghi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2021;
- DE SIERVO U. (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale U*, Bologna, 1992;
- DE VITIS R.S., *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 10, Roma, 2010, p. 100 ss.;
- DI CHIARA A., *Due prassi costituzionalmente discutibili: delibere del Governo "salvo intese" e pubblicazione tardiva dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019;
- DI GIOVINE A. – MASTROMARINO A., *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007;
- DI PASSIO R., *La struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1976;
- DI PORTO V., *La carica del D.P.C.M.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016, p. 3 ss.;
- DICKMANN R., STAIANO S. (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Milano, 2008;
- DECARO C., *Il "metodo" della Presidenza Ciampi*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, Roma, 2018;

DOMENICALI C., *La decadenza dei decreti-legge nella prassi. Dalla provvisorietà dell'atto alla transitorietà delle norme*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2021;

DONATI D., *Il Governo del Re nella classificazione delle forme di governo*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1, XXV, 1933, p. 515 ss.;

DRIGO C., *I parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, fra partecipazione al decision-making process e coinvolgimento delle istanze territoriali*, in *DPCE online*, n. 4, 2019, p. 2785 ss.;

ELIA L., *Il governo come comitato direttivo del parlamento*, in *Civitas*, 1951, ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009;

ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enc. Giur.*, XIX, Milano, 1970, p. 655 ss.;

ESPOSITO A., *La Legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2013;

FABBRINI S., *Governare l'Italia, il rafforzamento dell'esecutivi tra pressioni e resistenze*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010, Governare le democrazie. Esecutivi, Leaders e sfide*. Napoli, 2011;

FASONE C., *La distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente", e il suo superamento*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia*, Bari, 2018;

FASONE C., *La debolezza della rappresentanza democratica nell'unione economica e monetaria: lezioni da trarre e sviluppi possibili per i parlamenti*, in C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri, Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, p. 203 ss.;

FERRACIU A., *La Presidenza del Consiglio dei ministri all'estero e in Italia*, in *Studi sassaresi*, Anno II, 1902;

FERRARA G., *Il governo di coalizione*, Milano, 1973;

FERRARA G., *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 14, Seminario 2003*, Torino, 2004;

FERRARI ZUMBINI R. – STOLFI G., *Il Consiglio dei ministri e il Presidente del Consiglio: due organi spontanei?*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, 2019;

FIorentino L., *L'organizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri*, in S. CASSESE, A. MELLONI e A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, tomo secondo, Roma – Bari, 2022, p. 1223 ss.;

FLORIDIA G.G. – SICARDI S., *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa*, in *Quad. cost.*, 1991, p. 225 ss.;

FRANCHINI C., *L'impatto dell'integrazione comunitaria sulle relazioni al vertice dell'amministrazione. Poteri governativi e poteri amministrativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, n. 3, 1991, p. 775 ss.;

FROSINI T.E., *Suggerimenti anglosassoni sulla forma di governo della Repubblica italiana*, in *Dir. e soc.*, n. 1/2001, p. 101 ss.;

GATTA E., voce *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Nov.mo dig. it.*, XIII, Torino, 1966, p. 729 ss.;

GHISALBERTI G., *Storia costituzionali d'Italia 1848/1994*, Torino, 2002;

GIANNELLI M., *I decreti "di natura non regolamentare". Un'analisi a partire dalla prassi della XVI e XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019;

GIANNITI L., LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018;

GIUPPONI T.F., *Il governo nel sistema bipolare*, in A. BARBERA – T.F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008;

GIUPPONI T.F., *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007*, in *Forum di Quad. cost.*, 22 dicembre 2009;

GIUPPONI T.F., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali alla luce del Trattato di Lisbona. L'esperienza italiana*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2020;

GORI L., *Quali strumenti a tutela dell'"unità dell'indirizzo politico ed amministrativo" del Governo?*, in *Quad. cost.* 2017, n. 3, p. 610 ss.;

GRASSO G. (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016;

GRISOLIA M.C., *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna, 1992, p. 155 ss.;

GRISOLIA M.C., *Il potere di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio e i problemi di organizzazione del suo apparato servente*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del governo*, Torino, 2011, p. 107 ss.;

GUIGLIA G., *La legge n. 400 del 1988: profili generali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019, p. 23 ss.;

IANNI P., *I Parlamenti nazionali preferiscono dialogare con i propri Governi o con le Istituzioni europee?*, in *DPCE online*, n. 4, 2019;

IANNUZZI A., *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018;

IBRIDO R., LUPO N., *“Forma di governo” e “indirizzo politico”: la loro discussa applicabilità all’Unione europea*, in IBRIDO R., LUPO N. (a cura di), *Le dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018;

IBRIDO R., LUPO N. (a cura di), *Le dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018;

LABRIOLA S., *Il Governo della Repubblica, organi e poteri*, Rimini, 1989;

LABRIOLA S., *Decreto del Presidente del Consiglio*, in *Enc. dir.*, agg. II, Milano, 1998, p. 281 ss.;

LABRIOLA S., *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall’unità nazionale ai governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d’Italia. Annali, 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 393 ss.;

LAURI G. – MALVICINI M., *Sulla via del Quirinale. I processi endo-governativi di trasmissione di decreti-legge alla Presidenza della Repubblica nella recentissima esperienza italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018;

LAURO A., *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII Legislatura*, Bari, 2020;

LAVAGNA C., *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, Roma, 1942;

LAVIOLA F., *La decisione politica science-based e il ruolo del Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell’emergenza Covid-19 tra arbitrarie pretese di segretezza e riaffermazione del diritto alla trasparenza*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2021, p. 134 ss.;

LETTA G., *La Presidenza come centro della decisione di governo*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent’anni dalla legge 400 del 1988*, Roma, 2018;

- LINDSETH P., *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-state*, Oxford, 2010;
- LIPPOLIS V., *Partiti, maggioranza, opposizione*, Napoli, 2007;
- LIPPOLIS V., *La centralità del governo nel sistema politico*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010*;
- LONGO E., *Gli effetti diretti e indiretti dell'integrazione costituzionale europea sulle fonti statali: spunti ricostruttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018;
- LONGO E., MALVICINI M., *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *Federalismi.it, Focus, Il Governo. Prospettive organizzative e funzionali*, n. 28, 2020;
- LUCARELLI A., *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 558 ss.;
- LUCIANI M., *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica*, 2015, p. 113 ss.;
- LUCIANI M., *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, in *Astrid online*, 2016;
- LUCIANI M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020;
- LUCIANI M. – LIPPOLIS V., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana*, in *www.italiadecide.it*, 2016;
- LUPU N., *Il governo italiano*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2018, p. 920 ss.;
- LUPU N., *I rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli altri organi di rilevanza costituzionale*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, Roma, 2018;
- LUPU N., *L'europizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO, N. LUPU (a cura di), *Le dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018;
- LUPU N., *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2019, p. 116 ss.;
- LUPU N., *Su governi tecnici, governi neutrali e sulle loro strutture tecniche*, in AA.VV., *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, p. 315 ss.;
- LUPU N., *Audizione resa il 5 novembre 2020 presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato nella prima seduta dedicata all'affare assegnato*

n. 588, “Sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata”: Come evitare l'auto-emarginazione del Parlamento nell'emergenza attuale, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2020;

LUPO N., *Le quindici tappe di un processo legislativo che non funziona*, in *Policy Brief della Luiss School of Government*, n. 13, *Open LUISS*, 2020;

LUPO N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022;

LUPO N., RIVOSECCHI G., *I limiti di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi della forma di governo*, in R. CERRETO (a cura di), *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, Italianieuropei, Roma, 2010, p. 288 ss.;

MAGONE J. (a cura di), *Routledge Handbook of European Politics*, London, 2015;

MANCINO C. – SAVINI G., *Le strutture di coordinamento della presidenza del consiglio: il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (dagl) ed il dipartimento per il coordinamento amministrativo (di.c.a.)*, in *www.amministrazioneincammino.it*, p. 4 ss.;

MANETTI M., *Il parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla co-decisione*, in *Quad. cost.*, 1991, p. 400 ss.;

MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, 1977;

MANZELLA A., *Osservazioni sulla legge n. 400/1988 sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 1 - Seminari 1989-1990, Milano, 1991, p. 95 ss.;

MANZELLA A., *Sui “dieci punti” del II Governo Spadolini*, in *Nuova Antologia*, luglio-settembre 2002, p. 56 ss.;

MANZELLA A., *Sui principi democratici nell'Unione europea*, Napoli, 2013;

MANZELLA A., *Il Presidente che “promuove” (art. 95, primo comma, Cost.)*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, Roma, 2018;

MANZELLA A., *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, 2020;

MANZELLA A., *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021;

MANZELLA A., *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2022, p. 146 ss.;

MARCHETTI A., *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016;

MARRA D., *La riforma del regolamento della Camera dei deputati (dal 1981 a oggi)*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, quad. n. 1, Milano, 1991, p. 139 ss.;

MARTINICO G., *Le implicazioni costituzionali della crisi. Una rassegna della letteratura*, in *Federalismi.it*, n. 26, 2016;

MATTARELLA B.G., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri e la funzione di coordinamento*, in AA.VV. (a cura di), *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, Roma, 2018;

MELIS G., *La macchina imperfetta, immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, 2018;

MELIS G., *Per una storia istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in S. CASSESE, A. MELLONI e A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, tomo secondo, Roma – Bari, 2022, p. 1035 ss.;

MELIS G., NATALINI A., *I capi di gabinetto e i segretari generali*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, Roma – Bari, 2022, p. 1309 ss.;

MERLINI S., *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*, *Quad.cost.*, 1982, p. 13 ss.

MERLINI S., *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello stato italiano dall'unità ad oggi*, Roma, 1995;

MERLINI S. (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino, 2011;

MERLINI S., *I partiti, il Parlamento e il governo nel cosiddetto "modello bipolare". I partiti "maggioritari" e quelli "carismatici" fra le elezioni del 2008 e la crisi politica del 2010: dal modello bipolare al neo trasformismo depretisiamo?*, in ID. (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino, 2011, 17 ss.;

MERLINI S. – GUIGLIA G., *Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri*, in *Quad. cost.*, n. 3, 1994, p. 477 ss.;

MERLINI S., TARLI BARBIERI G., *Il Governo parlamentare in Italia*, Torino, 2017;

MICELI V., *Carattere giuridico del governo costituzionale con speciale riguardo al diritto positivo italiano*, Perugia, 1894;

MILAZZO P., *Articolo 95*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna, 2018, p. 219 ss.;

MILAZZO S., *L'attività preparatoria delle riunioni del Consiglio dei ministri*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri*, Roma – Bari, 2022, p. 1365 ss.;

MILAZZO S., *Il funzionamento del Consiglio dei ministri*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri*, Roma – Bari, 2022, p. 1379 ss.;

MOAVERO MILANESI E., *Introduzione. L'Italia in Europa, dopo la legge n. 234 del 2012*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia*, Bari, 2018;

MOAVERO MILANESI E., PICCIRILLI G. (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia*, Bari, 2018;

MONTEODORO G., *Il Dipartimento affari giuridici e legislativi e gli uffici apicali*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri*, Roma – Bari, 2022, p. 1331 ss.;

MORGANTE R., *Ministri senza portafoglio e sottosegretaria alla presidenza*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana, I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri*, Roma – Bari, 2022, p. 1403 ss.;

MORRONE A., *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Rivista il Mulino*, n. 4, 2003;

MORRONE A., *Indirizzo politico e attività di governo*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2018, p. 7 ss.;

MORRONE A., *Fonti normative*, Bologna, 2018;

MORTATI C., *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, ristampa, 2000 (1931);

MORTATI C., *La costituzione in senso materiale*, Milano, ristampa 1998 (1940);

MOSCA G., *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, 1908;

MUSELLA F. – VERCESI M., *Presidente del Consiglio, partiti politici e maggioranza parlamentare (1996-2016)*, in TEDOLDI L. (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, 2019;

NARDELLA D., *Il Presidente del Consiglio dei ministri e le funzioni di promozione e coordinamento dell'attività normativa del governo: strumenti e procedure*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo*, Torino, 2011;

NOVARESE N., “*Per dare unità e stabilità al governo*”. *Dal primo ministro al presidente del consiglio, il dibattito in Costituente*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all’Unione Europea*, Milano, 2019;

ONIDA V., *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell’indirizzo politico del nuovo governo*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2018, p. 671 ss.;

PAJNO A., *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;

PAJNO A., *Le leggi di riforma e la riforma della presidenza*, in S. CASSESE, A. MELLONI e A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell’Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, tomo secondo, Roma – Bari, 2022, p. 1103 ss.;

PAJNO A. – TORCHIA L. (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;

PALADIN L., *Fascismo (voce)*, in *Enc. dir.*, XXV, Milano, 1967;

PALADIN L., *Governo (voce)*, in *Enc. dir.* XIX, 1970, p. 887 ss.;

PALENCA TABULAZZI R., *Le trasformazioni dell’organizzazione del Governo dal periodo statutario all’esperienza repubblicana*, in *Historia et ius*, n. 4, 2014;

PALENCA TABULAZZI R., *Le fonti sull’organizzazione ministeriale tra regole costituzionali e recenti prassi*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previsto dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli 2012, p. 331 ss.;

PALENCA TABULAZZI R., *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nell’esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismo*, in *Amministrazioni in cammino*, 6 maggio 2014;

PANUNZIO S., *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, 1939;

PASQUINO G., *Cittadini senza scettro: Le riforme sbagliate*, Milano, 2015;

PASQUINO G., *Governments in European Politics*, in J. MAGONE (a cura di), *Routledge Handbook of European Politics*, London, 2015, p. 295 ss.;

PEREZ R., *Il controllo dei conti pubblici*, Bologna, 2021;

PEREZ TREMP S P., *Il rafforzamento dell'esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità europea*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano, 1991, p. 93 ss.;

PERNA R., *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 25 novembre 2008;

PICCIONE D., *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2017;

PINELLI C., *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. parl.*, n. 4, 2008, p. 925 ss.;

PITRUZZELLA G., *Costituzione e Governo. Il problema della efficienza del Governo nella prospettiva della sua riforma*, Palermo, 1982;

PITRUZZELLA G., *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, 1988;

POMBENI P., *L'imprinting costituente: continuità e svolta*, in S. CASSESE, A. MELLONI E A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, tomo secondo, Roma – Bari, 2022, p. 1081 ss.;

PREDIERI A., *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze, 1951;

PREDIERI A., voce *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIV, Roma, 1991;

PRETI L., *Il governo nella costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1954;

QUAGLIARIELLO G., *Cinquanta anni dopo. La riforma elettorale del 1953*, in S. CECCANTI – S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna 2004, p. 72 ss.;

RACIOPPI F.– BRUNELLI I, *Commento alo Statuto del Regno*, Torino, 1909;

RAFFIOTTA E.C., *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2020;

RAZZA A., *Origini e sviluppo dei centri decisionali della presidenza del Consiglio dei ministri*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, 2019;

RIDOLA P., *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 114 ss.;

RIDOLA P., *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, p. 323 ss.;

RISTUCCIA S. (a cura di), *L'istituzioni Governo, analisi e prospettive*, Milano, 1977;

RIVOSECCHI G., *Quali rimedi all'inattuazione del Premier question time? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2004, p. 811 ss.;

RIVOSECCHI G., *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Le dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, p. 361 ss.;

RIZZA G., *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, 1970;

RIZZONI G., *La Presidenza del Consiglio dei ministri: un ministero "sui generis"*, in C. D'ORTA-F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, 1997;

RIZZONI G., *I Parlamenti nazionali e la loro tardiva emersione nei trattati europei*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Le dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018;

ROCCO A., *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato liberale allo Stato fascista*, in *La Voce*, Roma, 1927;

ROLLA G. (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano, 1991;

RONGA U., *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian papers on federalism*, n. 2, 2022, p. 57 ss.;

ROSSI F., *Il Presidente del Consiglio e la crisi dello Stato liberale (1919 – 1922)*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, 2019;

ROTELLI E., *La Presidenza del Consiglio dei ministri: Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, 1972;

RUGGERI A., *Il Consiglio dei ministri nella costituzione italiana*, Milano, 1981;

SANDULLI A.M., *Il problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Dir. soc.*, 1980, p. 624 ss.;

SANDULLI A., *L'Agenzia di protezione civile (articoli 79-87)*, in PAJNO A. – TORCHIA L. (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;

SCOPPOLA P., *La repubblica dei partiti. Evoluzioni e crisi di un sistema politico*, Bologna, 1997;

SCUTO F., *L'evoluzione del rapporto parlamento-governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015;

SEVERI F.S., *Presidenza del Consiglio (organizzazione amministrativa)* (voce), *Dig. delle Disc. Pubbl.*, XI, Padova, 1996, p. 491 ss.;

SGUEO G., *Lo scontro tra regola e prassi nelle riunioni del Consiglio dei Ministri*, in *Giornale dir. amm.*, n. 2, 2015, p. 161 ss.;

SICARDI S., *Maggioranza e opposizione nella lunga ed accidentata transizione italiana*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti, Il Governo*, Padova, 2002;

SICLARI M. (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previsto dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, 2012;

SORRENTINO F., *Riflessioni minime sull'emergenza Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020;

SPAGNA MUSSO E. (a cura di), *Costituzione e struttura del Governo. Il problema della presidenza del Consiglio*, Padova, 1979;

SPIRI A., *L'iniziativa parlamentare in materia di «democrazia governante»: il ruolo e le proposte delle commissioni bicamerali*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, 2019, p. 329 ss.;

STADERINI G., *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura del Governo. Il problema della presidenza del Consiglio*, Padova, 1979;

STANCANELLI A., ARSI M., *I rapporti con il presidente della Repubblica, con il parlamento e con le regioni*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, tomo secondo, Roma – Bari, 2022, p. 1665 ss.;

TARLI BARBIERI G., *Presidente del Consiglio e situazione di crisi politica (2001-2010)*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo*, in S. MERLINI (a cura di),

*Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino, 2011;

TARLI BARBIERI G., *La forma di governo nella prima legislatura: un premierato ante litteram?*, in AAVV, *Lo Stato costituzionale, Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, 2010;

TARLI BARBIERI G., *L'attività normativa del governo*, in AA.VV. *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge 400 del 1988*, Roma, 2018;

TARLI BARBIERI G., *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2018;

TARLI BARBIERI G., *Il Governo della Repubblica a trent'anni dalla legge n. 400/1988. Alcune considerazioni sparse (a mo' di conclusioni)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019;

TERZI M., *Ancora su rapporto tra tecnica e politica nell'attuale emergenza di sanità pubblica: dal Comitato tecnico-scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2020;

TODOLDI L., *Il Presidente del Consiglio dei ministri, Un organo «indefinito» nello stato democratico italiano tra gli anni cinquanta e ottanta del novecento*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 4, 2016, p. 1067 ss.;

TEDOLDI L. (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, 2019;

TESAURO A., *Il sistema parlamentare nell'ordinamento inglese ed in quello francese e italiano*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1952, p. 121 ss.;

TERREO R., *Il coordinamento dell'attività normativa del governo: procedure, organi, criticità*, in *Forum di Quad. cost.*, 7 giugno 2018;

TORCHIA L., *Il nuovo ordinamento dei Ministeri: le disposizioni generali (articoli 1-7)*, 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, p. 125 ss.;

TRIPODINA C., *L'«Indirizzo politico» nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, 1, 2018;

TRIPALDI M.P., *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del Governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in *Osservatorio sulle Fonti 1999*, Torino, 2000;

TROILO S., *La struttura del governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019;

- TUCCI I., *Aspetti storici della Presidenza del consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura del Governo. La Presidenza del consiglio*, Padova, 1979;
- VENTURA L., *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano, 1988;
- VERGA M., *La presidenza del Consiglio a Palazzo Chigi*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, tomo secondo, Roma – Bari, 2022, p. 1285 ss.;
- VIOLANTE L. (a cura di), *Storia d'Italia. Annali, 17. Il Parlamento*, Torino, 2001;
- VOLPI M., *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti, Il Governo*, Padova, 2002, p. 149 ss.;
- VUOLO A., *Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Milano, 2008, p. 531 ss.;
- WESSELS W. – ROZENBERG O., *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Eurozone summits*, European Parliament's Committee on Constitutional Affairs, 2013;
- ZAGREBLESKY G., PORTINARO P.P., LUTHER L., *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996.