

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
NEI SUOI RAPPORTI CON IL PRESIDENTE
DELLA REPUBBLICA, CON IL PARLAMENTO
E CON LE REGIONI

di Alberto Stancanelli e Massimiliano Arsi

1. *Introduzione*

Scopo di queste pagine è quello di ricostruire alcune linee di tendenza nei rapporti tra la figura del presidente del Consiglio dei ministri e i più alti organi costituzionali (presidente della Repubblica e Parlamento) e le Regioni nell'evoluzione del sistema politico istituzionale italiano¹.

Con questa visuale e senza pretese di completezza, l'analisi qui di seguito presentata verterà, innanzitutto, sulla ricostruzione delle principali fasi che hanno caratterizzato il ruolo del presidente del Consiglio dalle origini dello Stato repubblicano a oggi. La prospettiva che si propone in questa prima parte del lavoro è quella di evidenziare alcune caratteristiche e funzioni del ruolo del presidente del Consiglio che derivano dai diversi assetti istituzionali originati dai sistemi elettorali improntati, nelle diverse fasi, da leggi tendenzialmente proporzionali e/o maggioritarie, nonché, e nel contempo, da regimi caratterizzati dal multipartitismo, dal bipolarismo o dal cosiddetto «bipolarismo imperfetto».

La trattazione si focalizzerà, dapprima, su alcuni elementi di debolezza della figura del presidente del Consiglio, desumibili dai primi cinquant'anni della storia repubblicana. Alcuni elementi di tipo «strutturale» derivano dalle norme dettate dal Costituente; altri di tipo «politico» e di «lungo periodo» si riferiscono ai presidenti

¹ Si ringraziano per i commenti e suggerimenti a precedenti versioni di questo scritto Giuliano Amato, Anna Finocchiaro e Paolo Mieli.

del Consiglio «rappresentanti» del partito di maggioranza relativa, soggetti alle influenze delle segreterie dei partiti di coalizione e al contesto internazionale di riferimento. Altri elementi di debolezza «politica» costituiscono varianti di «breve» o «medio periodo» e riguardano, per certi versi, l'esperienza dei presidenti del Consiglio, espressione di partiti «laici», fino agli ultimi premier della stagione del pentapartito. Successivamente, si evidenziano alcuni elementi del (relativo) rafforzamento del ruolo presidenziale, sostanzialmente concomitanti con le modifiche dei sistemi elettorali in senso maggioritario, emersi nell'ultimo venticinquennio repubblicano.

Nella seconda parte del lavoro si delineano alcune procedure e dinamiche dei rapporti del presidente del Consiglio con il presidente della Repubblica, con il Parlamento e con le Regioni. Il presidente del Consiglio rappresenta, infatti, l'organo di collegamento costituzionale con il capo dello Stato e con le Camere, spettando allo stesso, nell'ambito della direzione della politica generale del governo, di comunicare la composizione del governo ed eventuali mutamenti, chiedere la fiducia sulle dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici (ex art. 94 Cost.), presentare i disegni di legge di iniziativa governativa, nonché esercitare le facoltà del governo nell'ambito del procedimento legislativo (di cui all'art. 72 Cost.).

In terzo luogo, si illustrerà il ruolo di promozione e coordinamento del presidente del Consiglio svolto nei confronti dei diversi livelli di governo. In particolare, oltre che ai rapporti sovranazionali ed europei, il presidente del Consiglio sovrintende ai rapporti con le Regioni e con gli enti territoriali. In tale qualità il presidente del Consiglio presiede la Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, la Conferenza Stato-Città, la Conferenza unificata e agisce, in un ampio spazio politico-istituzionale di mediazione, con il supporto del ministro per gli Affari regionali.

2. *Il ruolo del presidente del Consiglio nell'evoluzione del sistema politico-istituzionale*

2.1 *Il ruolo «intermedio» del presidente del Consiglio tra monocraticità e collegialità nei lavori dell'Assemblea costituente*

Dopo la caduta del regime fascista, l'esilio di Umberto II e il referendum istituzionale del 2 giugno, il 13 giugno del 1946 si riunì il primo Consiglio dei ministri dell'era repubblicana presieduto da Alcide De Gasperi (De Gasperi II). Il Consiglio dei ministri pro-

cedette alla proclamazione della Repubblica prima che la Corte di cassazione ratificasse i risultati definitivi del referendum del 2 e 3 giugno. I poteri del presidente del Consiglio, quale capo provvisorio dello Stato, ebbero termine contestualmente all'elezione di Enrico De Nicola il 28 giugno da parte dell'Assemblea costituente².

Il timore di un ritorno al passato³ indusse i Costituenti a elaborare un assetto costituzionale basato sul ruolo centrale del Parlamento e sulla creazione di diverse istituzioni di garanzia e di equilibrio del sistema, segnatamente, il presidente della Repubblica, la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, con un bicameralismo perfetto tra Senato e Camera dei deputati.

Il carattere della democrazia repubblicana fu determinato dalla nuova Costituzione, ma anche dalla legge elettorale, frutto di un compromesso tra i principali partiti, che introdusse un sistema proporzionale che valorizzava soprattutto il peso elettorale dei partiti a vocazione popolare quali Dc e Pci.

Il ruolo del presidente del Consiglio e del governo fu definito nell'Assemblea costituente attraverso poche disposizioni elaborate a seguito di un dibattito condizionato dalle esperienze del Ventennio fascista (caratterizzato dal più elevato grado di concentrazione del potere del capo del governo in posizione di supremazia verso il re e il Parlamento e gli stessi ministri) e che costituisce, nel ventaglio delle posizioni espresse, un concentrato di quelle che saranno le future linee portanti e gli stessi limiti dell'istituto nei decenni successivi.

I compiti e le responsabilità del presidente del Consiglio furono definiti in particolare nell'ambito della discussione sull'articolo 95 del progetto di Costituzione.

In Assemblea alcuni esponenti del Pci sostennero che fosse pericoloso rendere il presidente del Consiglio «colui che domina e dà la sua impronta personale all'indirizzo generale della politica del Pae-

² Cfr. F. Barbagallo, *La formazione dell'Italia democratica*, in Id., *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia*, Einaudi, Torino 1994, pp. 5 sgg.; U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Il Mulino, Bologna 1989, p. 435; C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia, 1848-1994*, Laterza, Roma-Bari 2002, p. 39; G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, vol. III, *La Rivoluzione nazionale (1846-1849)*, Feltrinelli, Milano 1995, p. 250; P. Mieli, F. Cundari, *L'Italia della liberazione in 50 ritratti*, Centauria, Milano 2021.

³ Sui profili di continuità e discontinuità tra Stato liberale-Stato fascista-Stato democratico, si veda S. Cassese, *Lo Stato fascista*, Il Mulino, Bologna 2016, pp. 47 sgg.

se, che concentra, se non nella lettera del testo costituzionale, nella pratica, un po' tutti i poteri»⁴, valorizzando al contrario il principio di collegialità a garanzia dei governi di coalizione.

La Dc sosteneva la preminenza del presidente del Consiglio nella convinzione che nei futuri governi di coalizione dovesse individuarsi un unico rappresentate e garante dell'accordo tra i partiti della maggioranza; riteneva poi che non ci si dovesse preoccupare eccessivamente del potere del presidente del Consiglio poiché era evidente che «se si stabiliva che i ministri rispondessero collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, questa responsabilità collettiva dei ministri implicava una necessaria adesione dei ministri stessi alla politica generale del Presidente del Consiglio»⁵ e quindi sostanzialmente vi era comunque una limitazione dei suoi poteri.

Messi ai voti in Assemblea, tutti gli emendamenti furono respinti e fu votato il testo della Commissione. Pertanto, il presidente del Consiglio «dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile» e «mantiene l'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo, pro-

⁴ Vincenzo La Rocca (Pci) osservò che non si poteva stabilire un esatto parallelo fra l'istituto italiano del presidente del Consiglio e quello inglese del premier il quale scaturisce dalla natura stessa dell'ambiente politico inglese, caratterizzato dall'alternarsi di due grandi formazioni politiche i cui leader, divenendo vicendevolmente primi ministri, derivano la loro autorità non da disposizioni costituzionali, ma dal prestigio di cui godono in quanto capi del partito di maggioranza: «In Italia, ammettendo che l'indirizzo politico possa essere dato dal presidente del Consiglio e non più dal Consiglio dei ministri nel suo insieme, nel suo complesso, si uscirebbe dal binario parlamentare e ci si porrebbe su un altro terreno [...] Dire che il presidente del Consiglio dirige, ossia è veramente la leva, il motore, il timone di tutto il Gabinetto, che dà la sua impronta, la sua fisionomia, alla politica generale del Governo, cioè all'indirizzo politico generale del Paese, mi pare che significhi attribuire al presidente un potere troppo grande, tale da consentirgli di prendere e seguire una sua strada, pure se in contrasto con altri membri del Gabinetto», *La Costituzione della Repubblica Italiana. Illustrata con i lavori preparatori da Francesco Cosentino, Vittorio Falzone, Filippo Palermo del Segretariato generale della Camera dei Deputati*, con una Prefazione di V.E. Orlando, Colombo, Roma 1948, pp. 175 sgg.

⁵ Egidio Tosato affermava: «Ma la figura del presidente del Consiglio è un'esigenza e un fatto che non si può e non si deve eliminare. È il presidente del Consiglio che dà tono e fisionomia al Governo; che imprime l'indirizzo fondamentale al Ministero; che mantiene l'unità di indirizzo; che promuove e coordina, nell'armonica e generale intesa dei suoi collaboratori, l'attività dei ministri, individualmente e in Consiglio dei ministri. La formula proposta dalla Commissione vuole essere l'espressione di un necessario equilibrio ponderato, al fine di assicurare l'unità organica del Governo», *ivi*, p. 176.

muovendo e coordinando l'attività dei ministri», ossia ne determina l'indirizzo in senso politico e amministrativo, di cui deve mantenere l'unitarietà in seno al gabinetto del quale è capo e a tale scopo promuove e coordina l'attività dei singoli ministeri sui quali, quindi, può esercitare una forma di controllo.

Si escludeva con ciò che un ministro potesse, per suo conto, disporre provvedimenti o compiere atti contro la volontà del presidente del Consiglio, ma la norma trovava un certo limite nella compattezza del ministero, poiché era ovvio che se un ministro o più ministri si fossero opposti al programma governativo ne sarebbe scaturita una crisi di governo. Controllo quindi più di forma che di sostanza, in quanto si presumeva che l'unità di azione del gabinetto fosse collegata alla natura della compagine ministeriale, che sarebbe stata cura del presidente del Consiglio costituire in modo che la stessa potesse offrirgli, data responsabilità della politica generale attribuitagli, le più ampie garanzie di coerenza e di coordinamento istituzionale⁶.

La responsabilità collegiale per gli atti del Consiglio dei ministri accentua il carattere unitario dell'organo, nel cui ambito le decisioni sono prese a maggioranza, mentre la responsabilità individuale caratterizza una certa autonomia dei singoli ministri per gli atti dei rispettivi dicasteri.

Era evidente che tali norme sarebbero risultate pressoché «inutili» nel caso di governi monocolore mentre avrebbero costituito una solida garanzia per il paese nell'ipotesi di governi di coalizione, specie se di particolare ampiezza.

In sintesi, i Costituenti, in una logica di compromesso, misero sullo stesso piano tutti i principi organizzativi della struttura del governo maturati nella tradizione istituzionale italiana: il principio monarchico (o del primo ministro), il principio collegiale e il principio della responsabilità individuale dei ministri, senza tuttavia graduare un ordine di prevalenza⁷. Nell'ottica del bilanciamento dei poteri particolare rilevanza è data al Parlamento rispetto all'esecutivo.

Tale scelta ha comportato un'oggettiva incertezza non solo sul ruolo del presidente del Consiglio e sulla struttura del governo ma anche sulla stessa forma di governo del paese. Un'incertezza che non

⁶ *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavoratori preparatori* cit., p. 177.

⁷ *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato, A. Barbera, Il Mulino, Bologna 1984, pp. 432 e 453.

fu immediatamente evidente nei primi anni della Repubblica, ma divenne chiara successivamente al periodo degasperiano.

2.2 *Il periodo degasperiano (1948-1953)*

Esaurita la fase costituente e la collaborazione governativa con i partiti del Comitato di liberazione nazionale, le elezioni politiche del 1948 assegnano un ampio successo elettorale alla Dc, portando il suo leader Alcide De Gasperi alla presidenza del Consiglio per tutta la I legislatura repubblicana.

In questo periodo il sistema politico-istituzionale assume connotazioni «bipolari», con poco meno dell'80% dei voti, ripartiti tra la Democrazia cristiana (48,5% dei voti) e Pci e Psi coalizzati nel Fronte popolare (che ottenne il 31% dei voti).

Contestualmente si registra una circostanza inusuale nella successiva storia repubblicana ovvero la coincidenza del ruolo di presidente del Consiglio e di segretario del partito di maggioranza relativa nella persona di De Gasperi.

Inoltre, in questo periodo, il presidente del Consiglio assume una particolare rilevanza nei rapporti internazionali in quanto punto di riferimento dapprima nei «negoziati» di pace di Parigi e poi nella formazione e il consolidamento degli assetti geopolitici internazionali che condurranno l'Italia al Patto atlantico e a essere tra i principali destinatari dell'European Recovery Program (Piano Marshall).

Le prime applicazioni del sistema proporzionale ebbero risultati sostanzialmente tipici del sistema maggioritario; tuttavia dopo che l'elettorato democristiano iniziò a diluirsi in favore dei partiti minori di destra, nell'ambito della maggioranza maturò la scelta di una legge elettorale che ne rafforzasse il ruolo nel processo di formazione del governo.

Venne approvata, pertanto, a ridosso delle elezioni del 1953, una legge proporzionale (l. 31 marzo 1953, n. 148) con premio di maggioranza, la cosiddetta «legge truffa», caratterizzata per il fatto che si assegnava il 60% dei seggi alla coalizione di partiti che avesse ottenuto il 50% più uno dei voti⁸. Le reazioni all'approvazione della

⁸ Rammenta che il presidente Einaudi non aderì alla richiesta di rinviare la legge elettorale, benché viziata nello stesso procedimento di approvazione (la rissa in aula impedì persino il corretto computo dei voti) per non schierarsi con l'opposizione, fortemente contraria al premio di maggioranza e svolge interessanti considerazioni sui rapporti tra istituzioni di garanzia e istituzioni governanti nella prassi

legge fece sì che alle elezioni politiche del 7 e 8 giugno del 1953 la coalizione dei partiti Dc, e partiti affiliati, non raggiungesse la soglia richiesta e il premio di maggioranza non venisse assegnato, indebolendo fortemente le forze centriste. Nella successiva legislatura, la seconda dell'era repubblicana, la legge n. 148/1953 venne abrogata dalla legge 31 luglio 1954, n. 615⁹.

2.3 Il presidente del Consiglio «mediatore» nel regime elettorale proporzionale (1953-1992)

Nei decenni successivi l'assetto politico si spostò verso un sistema «a multipartitismo estremo e polarizzato»¹⁰. Infatti dopo il 1953 le coalizioni furono sempre meno coese e più allargate. Il presidente del Consiglio continuò a essere costantemente espressione del partito di maggioranza ma non divenne, né si caratterizzò come il leader della coalizione come ad esempio nel sistema britannico.

Pertanto, oltre alla prima debolezza di tipo «genetica e strutturale», richiamata in precedenza, derivante dalle norme dettate dal Costituente, va considerata una seconda debolezza di tipo «politico» del presidente del Consiglio quale autorevole rappresentante del partito di maggioranza relativa ma soggetto comunque alle influenze degli assetti interni dei partiti e all'andamento delle relazioni tra gli stessi.

In questo periodo prevalse infatti il ruolo preponderante dei partiti. Le coalizioni si formarono a seguito di trattative politiche dopo le elezioni quando i rapporti di forza elettorale potevano essere chiaramente definiti e «spendibili» politicamente. La stessa composizione del governo e l'individuazione del presidente del Consiglio erano decise dai partiti. Il presidente del Consiglio non guidava la maggioranza, traeva la propria legittimazione politica soprattutto dal ruolo di garante degli accordi di coalizione, di «mediatore» nell'interpretazione e nella concreta attuazione degli stessi, laddove gli affari di governo assumevano una valenza generale e trasversale.

Dopo l'esperienza degasperiana caratterizzata da una forte leadership del presidente del Consiglio, infatti seguì una lunga fase in

repubblicana, L. Carlassare, *Strutture di governo e strutture di garanzia nell'attuazione della Costituzione*, in «Democrazia e diritto», 2005, 4, pp. 54 sgg.

⁹ Su tali vicende e sulla storia della legislazione elettorale italiana, S. Cassese, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Il Mulino, Bologna 2014, p. 67.

¹⁰ Secondo la classificazione di G. Sartori, *Teoria dei partiti e caso italiano*, SugarCo, Milano 1982.

cui ciascun ministro assunse una valenza politica e istituzionale a sé stante in quanto rappresentante degli interessi del partito di appartenenza. La stessa organizzazione del Consiglio dei ministri recava ordini del giorno non particolarmente dettagliati e spesso erano approvati provvedimenti normativi nelle loro linee generali senza che altri ministri, né tanto meno il presidente del Consiglio potessero effettuare adeguate valutazioni preventive di merito.

Il presidente del Consiglio, quindi, non appariva gerarchicamente sovraordinato ai singoli ministri e si caratterizzava come un *primus inter pares* svolgendo un ruolo di coordinatore e di mediatore fra ministri espressione dei vari partiti di coalizione.

La «debolezza» del presidente del Consiglio appariva poi determinata dalla sistematica differenziazione fra la carica di presidente del Consiglio e quella del leader del partito di maggioranza relativa, ininterrottamente al governo per quasi un cinquantennio. Per statuto normalmente il ruolo di segretario della Democrazia cristiana era incompatibile con il ruolo di presidente del Consiglio (salvo le eccezioni della segreteria di De Gasperi, Fanfani e di De Mita¹¹) con la duplice conseguenza che il presidente del Consiglio non aveva la centralità che avrebbe avuto se fosse stato anche leader del partito di maggioranza e che la sua stessa autorevolezza era spesso minata dall'antagonismo «strutturale» con il segretario del proprio partito, a sua volta garante dei contingenti rapporti di forza tra le diverse correnti della Democrazia cristiana riflessi nei governi di coalizione¹².

¹¹ Interessante quanto annota nei suoi diari Giulio Andreotti in data 13 aprile 1988, in procinto di essere nominato ministro degli Esteri: «De Mita scioglie la riserva consegna a Cossiga la lista dei ministri, nel pomeriggio andiamo al Quirinale per il giuramento. Il quesito è se ora De Mita possa restare anche alla segreteria della DC. Non esistono in proposito tesi dogmatiche. In un governo di coalizione di norma il presidente dovrebbe mettersi super partes e per fare questo la sua pars dovrebbe essere rappresentata da un soggetto diverso. Vi è però la constatazione che i segretari di maggioranza, fuori dal ministero, corrono il rischio di essere troppo nell'ombra e di essere costretti, per avere maggiore spazio, a porsi di tanto in tanto in posizione antagonista o polemica», in G. Andreotti, *I diari segreti, 1979-1989*, a cura di S. Andreotti, S. Andreotti, con una Introduzione di A. Riccardi, Solferino, Milano 2020, p. 599.

¹² Per una compiuta ricostruzione della dimensione partitica nello sviluppo democratico, P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Il Mulino, Bologna 1991, p. 41; G. De Luna, *Partiti e società negli anni della ricostruzione*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I cit., pp. 719-776; P. Farneti, *Il sistema dei partiti in Italia, 1946-1979*, Il Mulino, Bologna 1983.

In questo contesto il potere di mediazione del presidente del Consiglio appare come un potere spesso derivato, dipendente, funzionale e condizionato dall'«alta» politica di «mediazione» perseguita soprattutto dai segretari del partito di maggioranza Dc, nella più ampia dimensione nazionale e internazionale, condizionata dalla presenza di un forte partito comunista legato all'Unione Sovietica. L'obiettivo della prima Dc di De Gasperi (di mantenere vivo il binario dell'esperienza del Cln anche dopo l'estromissione di Pci e Psi dall'area di governo) e poi di Moro, in un regime democratico sostanzialmente bloccato, di governare comunque i conflitti all'interno del quadro repubblicano e di allargare i confini dell'area democratica di governo contraddistinsero le strategie politiche dei segretari del partito di maggioranza, che prescissero, nella varietà di forme e modalità, ai presidenti del Consiglio fin dalla fase dell'incarico, composizione e linee di azione di governo.

Ovviamente e come noto, non si trattò di accadimenti a sviluppo lineare ma di processi con stasi, arretramenti e involuzioni.

Un terzo fattore di debolezza della figura del presidente del Consiglio per un certo periodo è stato, infatti, determinato da una sorta di disaffezione o di condizione di permanente sospetto «democratico» sull'esercizio dei relativi poteri del premier *pro tempore* da parte di larga parte dell'opinione pubblica, nel periodo della Guerra fredda e nell'impossibilità di un'alternanza di governo.

Vale la pena ricordare a questo proposito che agli inizi degli anni Sessanta dopo una fase di stallo politico determinato dall'infruttuoso tentativo di Segni, Fanfani e Leone di formare un nuovo governo, il presidente della Repubblica Gronchi il 21 marzo 1960 conferì l'incarico a Fernando Tambroni il quale senza nuove consultazioni con i partiti, propose un monocolore Dc, con l'appoggio dell'Msi e la contrarietà di tutti i principali partiti (Pci, Psi, Psdi, Pli e Pri).

Il 4 aprile 1960 Tambroni presentò il suo governo al Parlamento ottenendo la fiducia alla Camera l'8 aprile, con 300 voti favorevoli (Dc e Msi) e 293 contrari, risultando, unico caso nella storia repubblicana, determinanti i voti dell'Msi per raggiungere la maggioranza. Dopo le dimissioni dei ministri appartenenti alla sinistra democristiana e una riunione della direzione della Dc, Tambroni si dimise. Il presidente Gronchi riaprì le consultazioni e conferì l'incarico a Fanfani che lavorò all'ipotesi di un governo sostenuto da Dc, Psdi e Pri con l'astensione del Psi. L'ipotesi del sostegno «esterno» dei socialisti fu fortemente osteggiata dalle correnti di destra della Dc

tanto che il presidente incaricato Fanfani il 22 aprile 1960 rinunciò all'incarico. Il presidente Gronchi quindi decise di respingere le dimissioni rimaste «sospese» di Tambroni il quale, avendo già ottenuto la fiducia della Camera, venne invitato dal presidente a presentarsi al Senato per concludere l'iter parlamentare sulla fiducia la quale, il 29 aprile, fu concessa con 128 voti favorevoli e 110 contrari (del Pci, Psi, Psdi, Pli e Pri).

Numerose furono le manifestazioni contro l'appoggio dell'Msi al governo in tutta Italia (Genova, Reggio Emilia, Roma con morti e feriti negli scontri tra forze dell'ordine e manifestanti) che portarono alle dimissioni del governo Tambroni e all'accordo per una nuova maggioranza che venne raggiunto il 16 luglio 1960¹³ con un governo monocolore Dc presieduto da Fanfani e sostenuto con l'appoggio esterno del Psdi, Pli e Pri¹⁴.

2.4 Il presidente del Consiglio rappresentante e garante dei partiti minori nel pentapartito

Una quarta ragione della debolezza del presidente del Consiglio può essere ricercata nel passaggio della leadership governativa ai partiti minori della coalizione a seguito del graduale processo di inclusione al governo del paese dei partiti laici e della sinistra italiana. Tale ultima circostanza, da un lato, costituisce una tappa fondamentale nell'affermazione del regime democratico repubblicano, dall'altro, ha costituito una deroga alla regola tipica dei governi di coalizione per la quale spetta al partito di maggioranza relativa indicare il premier, creando le condizioni di presidenze «laiche» (come nei governi Spadolini e Craxi) il cui minore peso specifico «politico» del presidente «laico» è stata spesso compensato dal prestigio e dall'autorevolezza personale.

Dopo i primi governi a maggioranza di centro-sinistra degli anni Sessanta dello scorso secolo si sperimentarono negli anni Settanta,

¹³ Per una ricostruzione storica, politica e costituzionale dei fatti del luglio 1960 si veda C. Pinelli, *Cinquant'anni dopo: Gronchi, Tambroni e la forma di governo*, in «Quaderni costituzionali», XXX, 2010, 4, pp. 757 sgg.

¹⁴ Con Fanfani si avvierà nella Dc una significativa mutazione nel concetto stesso di partito: «Se De Gasperi esaltava la distinzione tra partito e governo e difendeva l'amministrazione come valore in sé, Fanfani si muove nella direzione opposta: la Dc è lo stato, Fanfani vuole sottrarre il partito alle tutele esterne, e per questo, oltre a un rafforzamento strutturale, deve fornirgli un'identità autonoma, da affiancare a quella dei valori religiosi. La nuova identità è quella del 'partito-stato'», P. Ignazi, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, Il Mulino, Bologna 2018, p. 73.

caratterizzati da forti difficoltà economiche e sociali, le formule del governo di «unità» o «solidarietà» nazionale con il coinvolgimento del Pci nel sostegno al governo nazionale; parallelamente con l'istituzione delle Regioni si ampliano le aree e i livelli di governo.

Dopo il fallimento della stagione del «compromesso storico» tra Pci e Dc, nacque la nuova formula del pentapartito (Dc, Psi, Psdi, Pri, Pli) che caratterizzò i governi dagli anni Ottanta fino alla crisi dei partiti tradizionali del 1992. In questo periodo il sistema politico-istituzionale passa dalla centralità del Parlamento a quella dell'esecutivo anche per effetto dei cambiamenti di politica internazionale (e il venir meno della storica *conventio ad excludendum* nei confronti di partiti di ispirazione comunista e di estrema destra) e per il ruolo determinante di interlocutore delle istituzioni europee nella gestione delle politiche e di vincoli di bilancio dal Trattato di Maastricht in poi.

Nell'equilibrio tra potere legislativo ed esecutivo il governo assume un ruolo primario, cui segue un adeguamento del ruolo di altri attori istituzionali come quello del presidente della Repubblica divenuto, nel tempo, il cardine della stabilità democratica e istituzionale.

2.5 *Il presidente del Consiglio nella disciplina dell'attività di governo della legge 23 agosto 1988, n. 400*

Con la crisi dei partiti, gli impatti dei nuovi assetti internazionali ed economici, tra la fine degli anni Ottanta e la prima metà degli anni Novanta dello scorso secolo, le segreterie di partito persero la capacità garantire mediazioni efficienti all'interno della compagine governativa¹⁵. La questione della «governabilità» divenne preminente e, falliti i tentativi di riforme istituzionali organiche, si addivenne, tra l'altro, a una prima regolamentazione delle funzioni e dei poteri del presidente del Consiglio dei ministri. Così dopo quarant'anni per la prima volta si diede attuazione al terzo comma dell'articolo 95 della Costituzione con l'approvazione della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Le basi della riforma della presidenza del Consiglio si rinvergono nel *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato* predisposto nel 1979 dall'allora ministro della Funzione pubblica

¹⁵ 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», 2017, 2, pp. 22 sgg.

Massimo Severo Giannini poi affinate in un primo disegno di legge presentato il 13 maggio 1982 dal governo Spadolini e successivamente riproposto dal governo Craxi nella IX legislatura¹⁶.

La strategia istituzionale attuata con la legge n. 400/1988 è stata quella di rafforzare contemporaneamente il principio monocratico e quello collegiale anche al fine di contenere il cosiddetto «feudalesimo ministeriale», limitando l'autonomia politica e amministrativa dei singoli ministri in ambiti settoriali e spesso con logiche clientelari.

Nell'ottica della legge n. 400/1988 le funzioni di promozione e di coordinamento del presidente del Consiglio sono esercitate nella dimensione collegiale del governo; spettano al presidente del Consiglio poteri di impulso e di coordinamento. In questo senso il presidente può, in base all'articolo 5 della legge n. 400/1988, disporre l'istituzione di specifici Comitati di ministri per esaminare, in via preliminare, questioni di competenza comune a più ministri; può disporre la costituzione di gruppi di studio e di lavoro su questioni che riguardano una pluralità di competenze dicasteriali; può attivare il Consiglio di gabinetto come organo di promozione e di coordinamento su questioni di rilevante interesse politico. Sempre in funzione del principio di collegialità del governo, il presidente del Consiglio può esercitare alcuni poteri sulla sfera di competenza propria di singoli ministri potendo sospendere l'adozione di atti da parte dei ministri competenti per provocare, su di essi, una decisione dello stesso Consiglio dei ministri; può richiedere relazioni e verifiche amministrative ai ministri sull'attività dei loro dicasteri sempre ai fini di un coordinamento collegiale in sede di Consiglio dei ministri. Lo stesso potere presidenziale di impartire ai ministri direttive politiche e amministrative è finalizzato, in base alla legge n. 400/1988, all'attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri ed è funzionale ai compiti del presidente di dirigere la politica generale del governo. Il presidente del Consiglio non è titolare di veri e propri poteri sostitutivi nei confronti di singoli ministri, ma può provocare una deliberazione del Consiglio dei ministri su tutti quei provvedimenti per i quali egli la ritenga opportuna.

¹⁶ Cfr. V. Cerulli Irelli, *Qualche spunto sulla posizione della Presidenza nell'assetto organizzativo del governo*, in *La presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma 2020, p. 47.

Il rafforzamento del presidente del Consiglio è stato operato dalla legge n. 400/1988 non già attraverso l'attribuzione di nuovi poteri (quali l'adozione di direttive; la sospensione degli atti ministeriali e avocazione della decisione al Consiglio dei ministri) ma soprattutto grazie a una razionalizzazione della struttura organizzativa della presidenza del Consiglio¹⁷ che ha consentito al presidente di porsi come interlocutore diretto, anche a livello tecnico, dei ministri sia come singoli sia nella loro collegialità¹⁸.

La riforma della legge n. 400/1988 ha inciso poi sui principi organizzativi tipici del governo (autonomia e la responsabilità dei singoli ministri; le attribuzioni del presidente del Consiglio nella direzione della politica generale del governo, nella promozione e coordinamento dell'attività dei ministri; il principio di collegialità) in modo flessibile adeguando la strumentazione del governo nel passaggio dalla democrazia fondata sui partiti di massa ai primi esperimenti democrazia «diretta» a carattere maggioritario.

2.6 Il presidente del Consiglio nei governi «tecnici» e nelle prime esperienze del sistema elettorale maggioritario

A questo proposito va rammentato che con il referendum elettorale del 18 aprile 1993 si è avviato il superamento della legge elettorale proporzionale per un sistema prevalentemente maggioritario favorendo l'affermazione di una logica bipolare nel sistema politico italiano. Dalle coalizioni partitiche formate dopo le elezioni si è passati a coalizioni precostituite, con un candidato alla carica di presidente del Consiglio ben identificato su base politica ma con un ruolo non formalizzato nel sistema elettorale. Da un sistema bloccato e senza ricambio nei ruoli di maggioranza e di minoranza per un cinquantennio si è passati alle prime pratiche dell'alternanza. Le successive elezioni politiche del 1994, del 1996, del 2001, del 2006 e del 2008 si sono caratterizzate infatti per la contrapposizione di due coalizioni di partiti tra loro alternative, ciascuna con un proprio candidato alla carica di presidente del Consiglio.

¹⁷ Si ricorda che «fino al 1961 (anno nel quale la Presidenza passò dal Viminale, sede del ministero dell'Interno, a palazzo Chigi), la Presidenza stessa era composta da 50 persone [...]. Tutti i servizi della Presidenza, compreso l'ufficio legislativo, erano assicurati dagli analoghi uffici del ministero dell'interno», S. Cassese, *Esiste un governo in Italia?*, Officina edizioni, Roma 1980, p. 42.

¹⁸ *Manuale di diritto pubblico* cit., p. 455.

L'apice della crisi dei partiti tradizionali si ebbe con le elezioni del 1992; il pentapartito non raggiunse più la maggioranza dei voti (si fermò al 48,8%) mentre l'unico partito in crescita fu la Lega Nord. Si aprì così un ulteriore periodo di crisi, accresciuto dalle dimissioni anticipate del presidente della Repubblica Cossiga e al successivo stallo istituzionale determinatosi fino all'elezione del presidente Scalfaro avvenuta al 16° scrutinio il 25 maggio 1992 in un momento di grave turbamento del paese a seguito dell'attentato mafioso compiuto, due giorni prima, il 23 maggio in cui persero la vita il giudice Giovanni Falcone, Francesca Morvillo e gli agenti di scorta.

In seguito si formò il governo presieduto da Giuliano Amato che operò, tra l'altro, in concomitanza degli sviluppi giudiziari dello scandalo Tangentopoli e di una forte crisi finanziaria fronteggiata mediante due manovre economiche straordinarie e con un aumento della pressione fiscale che comportarono ulteriore disaffezione nell'opinione pubblica nella percezione per il sistema politico in senso lato¹⁹.

Nella primavera del 1993 il governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi, primo presidente del Consiglio non parlamentare e primo governo del presidente della storia repubblicana, succedette al governo Amato e venne indetto un nuovo referendum elettorale che cambiò in senso prevalentemente maggioritario il sistema elettorale²⁰. Le successive elezioni anticipate del 1994 modificarono l'assetto politico assegnando la maggioranza relativa dei consensi al nuovo partito Forza Italia di Silvio Berlusconi e determinando la fine della Prima repubblica.

La legge elettorale del 1993 (cosiddetto «Mattarellum») che introdusse un nuovo sistema elettorale di tipo misto (maggioritario

¹⁹ «Il 1992 fu certamente un anno orribile nella storia della Repubblica. Cadute le ipotesi di Craxi, Martelli, e De Michelis per le inchieste giudiziarie, Scalfaro onorò il patto incaricando un altro socialista, Giuliano Amato. Io lo assistetti nella redazione del programma in presenza di una crisi straordinaria delle nostre istituzioni e della nostra economia. Ricordo che avevamo il fondato timore di una carenza di liquidità dello Stato nel momento in cui si produceva una sorta di tempesta perfetta che univa più fattori di instabilità. Ritenemmo così necessaria la più pesante manovra correttiva dei conti pubblici, per ben 100 mila miliardi [...] con quattro deleghe poderose in materia di previdenza, sanità, finanza locale e pubblico impiego che avremmo presto fatto passare con voti di fiducia in un Parlamento catatonico», M. Sacconi, *Volevo solo una girandola. Racconti brevi di vita pubblica*, Marsilio, Venezia 2020, p. 100.

²⁰ Al riguardo si vedano le lucide considerazioni di S. Cassese, *Maggioranza e minoranze. Il problema della democrazia in Italia*, Garzanti, Milano 1995.

a turno unico per la ripartizione del 75% dei seggi e proporzionale per il restante 25%) congiuntamente alle elezioni anticipate del 1994 segnarono, pertanto, l'avvio di una nuova stagione del sistema politico, con un significativo rinnovamento della classe politica, con più del 70% di parlamentari al loro primo mandato e con la novità costituita dall'alleanza di Forza Italia con Alleanza nazionale (ex Msi) e la Lega Nord.

Il triennio 1993-1995 reca *in nuce* quelle che saranno le linee di tendenza del rafforzamento del ruolo del presidente del Consiglio nel trentennio successivo. Da un lato, per effetto del nuovo sistema elettorale maggioritario il *premier* diviene l'emblema e il rappresentante principale dapprima delle coalizioni elettorali e del governo poi. Dall'altro, la figura del presidente del Consiglio a partire dagli anni Novanta del secolo scorso assume preminenza politica anche per effetto di fonti di «legittimazione» diverse da quelle prettamente elettorale. Innanzitutto, il presidente del Consiglio incide maggiormente sulla politica estera, rappresentando lo Stato italiano nell'ambito degli organismi internazionali e intergovernativi e, con l'intensificarsi del processo di integrazione europea, come in altri Stati membri, diviene l'interlocutore delle istituzioni europee nella elaborazione e nell'attuazione dei Trattati e il garante, con il ministro dell'Economia, delle politiche di bilancio e del rispetto dei parametri finanziari di stabilità. Inoltre, diviene frequente il ricorso, in gravi o particolari circostanze politiche, economiche e finanziarie, a governi tecnici, «di scopo», più o meno ispirati e consigliati dal capo dello Stato che concorre al superamento delle crisi politiche proprio individuando possibili premier tra le riserve della Repubblica, tra figure autorevoli, con doti di leadership ampiamente riconosciute, nella maggioranza dei casi non eletti in Parlamento.

Basti ricordare come nel periodo di riferimento (1993-1995) si formò il primo governo Berlusconi, forte di una chiara affermazione elettorale, spinta proprio dalla scelta popolare di attribuire allo stesso Berlusconi le funzioni di premier. Tuttavia le implicazioni delle indagini sullo stesso presidente del Consiglio e le sue imprese, le proteste nell'opinione pubblica per il decreto legge («Biondi» o «Salva-ladri») che determinò prese di distanza da parte degli stessi alleati An e Lega Nord, i contrasti interni alla coalizione, sulla proposta dell'esecutivo di riforma dei benefici pensionistici portarono alle dimissioni del governo.

Nonostante la richiesta di elezioni anticipate, il presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro promosse una maggioranza «tecnica» che portò alla formazione del governo Dini²¹. In questo stesso periodo, sul versante dell'opposizione, inizia a formarsi l'alleanza politica dell'Ulivo, anch'essa incentrata sulla ricerca, espressione di una crescente tendenza alla personalizzazione della politica anche nel centro-sinistra, di un'unica figura federatrice, individuata in Romano Prodi, considerata fulcro della futura coalizione.

Pertanto, con leggi 4 agosto 1993, n. 276 e 277, che introducevano, tanto alla Camera, quanto al Senato, un nuovo sistema elettorale di tipo misto – per il 75% maggioritario e per il restante 25% proporzionale – si è manifestata nella sua interezza la prevalenza per un modello maggioritario che ha contribuito a rafforzare il ruolo del presidente del Consiglio, seppure a Costituzione invariata, anche nei confronti degli altri organi costituzionali.

Si pensi al potere di nomina del presidente del Consiglio dei ministri già indirettamente indicato al momento delle elezioni che comporta un significativo condizionamento politico per il presidente della Repubblica, nell'individuazione della figura del presidente del Consiglio. Tale, e per certi versi inedita, legittimazione elettorale del governo e del suo presidente, influenzerà i rapporti e gli equilibri nella dinamica degli organi costituzionali.

2.7 Il presidente del Consiglio nell'alternanza governativa e il nuovo ordinamento della presidenza del Consiglio

Nelle elezioni del 1996 la coalizione riunita nel progetto e sotto il simbolo dell'Ulivo vinse e formò il primo gabinetto Prodi che si caratterizzò, tra l'altro, per la sua stabilità con circa due anni e mezzo di governo. Tuttavia, le forti differenze ideologiche interne alla coalizione, per le quali Rifondazione comunista si limitava a un sostegno esterno, provocarono la caduta del governo²². Da questo

²¹ Sulle implicazioni di tale scelta e sulle possibili alternative si sofferma G. Pitruzzella, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le «virtù» del premierato*, in «Rassegna parlamentare», 2003, 2, pp. 326. Sul punto si veda anche A. Barbera, *La forma di governo in transizione (Intervento)*, in «Quaderni costituzionali», XV, 1995, 2, p. 229.

²² Con la caduta del governo nel 1998 secondo Romano Prodi si è perduta «la possibilità di un'alternativa di governo con due grandi blocchi, uno progressista e l'altro conservatore. Berlusconi poteva vincere o perdere due anni dopo, ma con la

punto di vista si può osservare che nelle prime applicazioni si sono registrati «effetti falsati» del sistema maggioritario tanto che il primo governo Prodi è stato sostenuto da sei formazioni politiche e dall'appoggio esterno di altre nove. Alla fine del governo Prodi seguì il primo governo D'Alema, ispirato dall'iniziativa politica assunta dal presidente della Repubblica emerito Cossiga. L'affidamento dell'incarico di presidente del Consiglio al primo esponente dell'ex Pci, fu effettuato dal presidente Scalfaro in ragione delle maggiori probabilità di aggregare una maggioranza parlamentare riconosciuta al segretario del partito di maggioranza relativa. L'appoggio parlamentare al governo D'Alema fu assicurato da due formazioni politiche, l'una originata da una scissione di Rifondazione comunista verso il nuovo Partito dei comunisti italiani, Pdc, e l'altra basata sull'Unione democratica per la repubblica, Udr, fondata dall'ex presidente Cossiga.

Se la riforma della legge elettorale in senso maggioritario ha contribuito a rafforzare i poteri del premier, anche nei rapporti interni al governo, istituzionalizzando le coalizioni e prevedendo l'indicazione del capolista candidato alla presidenza del Consiglio²³, analogamente a questo esito hanno contestualmente contribuito in questo periodo i d.lgs. n. 300 e n. 303 del 1999, che hanno riorganizzato sulla base della legge delega (legge n. 59/1997 cosiddetta «Bassanini») l'ordinamento della presidenza del Consiglio dei ministri, previsto il riordino e l'accorpamento dei ministeri, la riorganizzazione, fusione o soppressione di amministrazioni centrali, di aziende di Stato e di enti pubblici nazionali²⁴.

caduta prematura del governo abbiamo perso l'occasione di modernizzare il Paese. Si ripiombò nel governo non eletto, improvvisato. Da allora in poi la sinistra non si è più ricostruita. Il mio secondo governo era un'alleanza tra partiti, provocato dalla delusione per l'operato fallimentare di Berlusconi, ma dal punto di vista politico i media poterono sfruttare la grande debolezza della nostra complessa alleanza: le immagini delle riunioni con troppi leader, la necessaria complicazione del programma e, costituito il governo, il numero eccessivo dei ministri e di sottosegretari, anch'esso conseguenza della complessa coalizione, che rendeva il governo assai più debole», R. Prodi, *Missione incompiuta. Intervista su politica e democrazia*, a cura di M. Damilano, Laterza, Roma-Bari 2015, pp. 98 e 99.

²³ Cfr. A. Volpi, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2001. Governo*, Cedam, Padova 2002, pp. 161 sgg.

²⁴ A. Pajno, *La Presidenza del Consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303*

Si tratta del primo intervento organico sull'assetto amministrativo italiano dopo la legge n. 1483 del 1853 («legge Cavour») che ha portato al definitivo trasferimento di una mole cospicua di funzioni e di compiti amministrativi dal centro alla periferia dell'assetto organizzativo pubblico.

In particolare, il decreto legislativo n. 303/1999 ha ridisegnato una presidenza del Consiglio alleggerita da funzioni e compiti attribuite nel tempo, più coerente con il ruolo, assegnatole dalla Costituzione, di struttura di supporto all'attività di direzione e coordinamento della politica generale del governo spettante al presidente del Consiglio dei ministri²⁵. Pertanto, è stata ricercata una forte ridefinizione dei compiti della presidenza del Consiglio dei ministri, con l'attribuzione degli stessi (e degli uffici corrispondenti) ai singoli ministeri²⁶. In questo disegno risulta sottolineato il ruolo di impulso e di indirizzo del presidente del Consiglio dei ministri, con particolare riguardo sia alla proiezione del paese nell'ambito dell'Unione europea, sia con riferimento ai rapporti con le Regioni e gli enti locali.

Al rafforzamento dell'ordinamento della presidenza del Consiglio segue uno dei principali cambiamenti nel sistema politico della Seconda repubblica, ovvero la prima e netta «alternanza governativa» e la scelta tra due candidati premier opposti segnate con le elezioni politiche del 2001.

Infatti, al centro-sinistra si sostituì una forza di centro-destra

del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del Consiglio e dei ministeri, a cura di A. Pajno, L. Torchia, Il Mulino, Bologna 2000, pp. 53 sgg.

²⁵ Il nuovo assetto è inoltre caratterizzato da una spiccata flessibilità organizzativa che si sostanzia nel potere del presidente di individuare le aree funzionali omogenee da affidare alle diverse strutture in cui si articola il segretariato generale, e di determinare le strutture di cui si avvalgono i ministri o i sottosegretari da lui delegati. A loro volta i ministri con proprio decreto possono, nell'ambito delle indicazioni contenute nel d.p.c.m., individuare gli uffici di livello dirigenziale generale. Il presidente del Consiglio, inoltre, può istituire strutture di «missione» finalizzate alla realizzazione di determinati programmi limitati nel tempo. In attuazione del nuovo disegno ordinamentale si è provveduto alla riorganizzazione delle strutture generali della presidenza. Si vedano i d.p.c.m. del 4 agosto 2000, del 23 luglio 2002, del 1° marzo 2011 e 21 giugno 2012.

²⁶ Anche sotto il profilo gestionale la presidenza è ora dotata di ampia autonomia contabile e di bilancio; essa non è più soggetta a un'analitica contabilizzazione statale ma gestisce i trasferimenti diretti dal bilancio dello Stato. In virtù di tale autonomia, con il d.p.c.m. 23 dicembre 1999 si è provveduto all'individuazione dell'ordinamento relativo alla gestione delle spese e alla contabilità dell'autonomo bilancio.

chiaramente opposta e alternativa alla precedente maggioranza. Nelle elezioni del 2001 infatti Forza Italia riuscì a consolidare una grande alleanza chiamata Casa delle libertà. A sinistra l'Ulivo candidò a premier il sindaco di Roma, Francesco Rutelli, ma il mancato accordo con Rifondazione comunista e alcuni partiti minori condizionò notevolmente le possibilità di successo elettorale.

In questo periodo si registra un'ulteriore tendenza alla «verticalizzazione» dei rapporti tra presidente del Consiglio e singoli ministri determinato soprattutto dall'infittirsi delle relazioni e dei vincoli europei, che hanno incentivato un ruolo di protagonista del presidente del Consiglio e promosso un rafforzamento della sua posizione e dei suoi poteri tanto rispetto ai singoli ministri, quanto rispetto allo stesso Consiglio. Così i governi si sono progressivamente caratterizzati e focalizzati, anche nell'opinione pubblica, intorno alla figura presidenziale anche in dipendenza del ruolo di rappresentanza negli organismi di vertice europei.

Il secondo governo Berlusconi fu il più lungo di tutta la storia repubblicana (dal 10 giugno 2001 al 23 aprile 2005). La XIV legislatura si caratterizzò per una straordinaria stabilità governativa con lo stesso presidente del Consiglio rimasto in carica (con il secondo e terzo governo Berlusconi) per l'intera legislatura (2001-2006).

Se, da un lato si concretizzarono, in un certo senso, gli effetti di governabilità generalmente attribuiti al sistema elettorale maggioritario, dall'altro il nuovo sistema politico si caratterizzò, tra gli altri elementi, per la formazione di un elevato numero di partiti sia pur aggregati in grandi coalizioni, con alcuni di ridotte dimensioni, in grado di assumere un peso specifico rilevante ai fini del successo elettorale o della stessa tenuta governativa. Si sviluppò quindi una sorta di «riproporzionalizzazione» del maggioritario, destinata in seguito a indebolire la stabilità dei governi.

2.8 La fase del bipolarismo e la riforma elettorale del 2005

Alla fine della XIV legislatura, il consenso ai governi Berlusconi II e III si ridusse drasticamente. La situazione indusse il governo in carica ad approvare a maggioranza una nuova legge elettorale, volta a limitare la futura diminuzione dei consensi.

La nuova legge elettorale del 21 dicembre 2005, n. 270 (legge Calderoli o cosiddetto «Porcellum») eliminò il voto di preferenza, prevedendo una scelta all'interno di liste bloccate, introdusse soglie di sbarramento variabili e premio di maggioranza alla coalizione che

ottiene più voti; prevedeva per le forze politiche di depositare il proprio programma e di indicare il proprio leader²⁷. Nelle elezioni del 2006 il premio di maggioranza alla Camera spettò alla coalizione del centro-sinistra che poté formare il secondo governo Prodi.

Al Senato la nuova legge elettorale produsse un effetto di sostanziale parità, tanto che la maggioranza governativa si fondava sul consenso di alcuni senatori eletti nella circoscrizione estero e di diversi senatori a vita. La debolezza dell'esecutivo portò alla caduta del governo e alle elezioni politiche del 2008 nelle quali si presentarono due distinte alleanze elettorali nell'area di centro-sinistra (Pd e Italia dei valori e Sinistra arcobaleno) e un'unica alleanza nell'area di centro destra, con Berlusconi leader, composta da Forza Italia e Alleanza nazionale – che originarono un nuovo partito Popolo della libertà (Pdl), nell'ambito di un accordo programmatico con la Lega Nord.

Le elezioni del 2008 diedero un'ampia maggioranza alla coalizione di centro-destra in entrambe le Camere. Caratteristica fondamentale di questo risultato elettorale fu una sorta di semplificazione partitica: nelle Camere erano rappresentate sei formazioni (Pdl-Lega Nord-Mpa per la destra e Pd-Idv per la sinistra, con l'autonoma Udc in mezzo). Le formazioni di estrema destra ed estrema sinistra non riuscirono a conquistare nessuna significativa rappresentanza parlamentare, dando l'impressione che il passaggio al bipolarismo fosse definitivamente compiuto²⁸.

In seguito alla crisi finanziaria del debito pubblico, il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi si dimise dall'incarico nel novembre 2011, incarico poi affidato a Mario Monti nominato dal presidente Napolitano senatore a vita due giorni prima di avere l'incarico di formare il terzo governo tecnico della storia repubblicana.

Durante il mandato di Monti, si addivenne ad aumenti fiscali e a significative riduzioni alla spesa dello Stato, e a una serie di riforme finalizzate a migliorare la competitività dell'economia italiana. Le riforme del governo Monti, tipiche «politiche di austerità», ritenute necessarie anche per migliorare la fiducia internazionale nell'Italia,

²⁷ Cfr. A. Barbera, *Una transizione all'indietro*, in «Quaderni costituzionali», XXVI, 2006, 1, p. 89.

²⁸ Sulla natura «anomala» del bipolarismo italiano si veda M. Volpi, *Il Presidenzialismo all'italiana ovvero dello squilibrio tra i poteri*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Giappichelli, Torino 2005, p. 704.

sono state poste al centro del dibattito tra le forze politiche e nell'opinione pubblica italiana per tutto il decennio successivo.

2.9 *Il «ritorno» al sistema elettorale prevalentemente proporzionale*

Per effetto dei risultati elettorali del 2013 nessuna delle coalizioni ottenne una vittoria netta, determinando un risultato senza precedenti nella storia delle elezioni politiche italiane.

Alla Camera, la coalizione di centro-sinistra guidata da Pier Luigi Bersani, ottenne il premio di maggioranza (345 seggi su 630), assegnato grazie a una differenza dello 0,30% del totale dei voti rispetto alla coalizione di centro-destra guidata da Berlusconi. Al Senato, invece, nessuna delle coalizioni raggiunse la maggioranza assoluta di 158 seggi. La seconda forza politica divenne il Movimento 5 Stelle.

Nelle settimane successive alle elezioni, si creò una situazione di stallo politico. Il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano istituì un gruppo di dieci saggi per creare una possibile base programmatica condivisa tra le forze politiche.

Lo stallo politico si risolse solamente due mesi dopo le elezioni. L'incarico di presidente del Consiglio dei ministri venne affidato da Napolitano a Enrico Letta, vicesegretario del Partito democratico. Il governo Letta si configurò come il primo esecutivo di grande coalizione della storia della Repubblica, comunemente detto anche «governo delle larghe intese» in quanto comprendente esponenti di entrambe le principali coalizioni tra loro contrapposte prima delle elezioni.

Nello stesso 2013 la Corte costituzionale dichiarò l'incostituzionalità del Porcellum (approvato a fine 2005 dal centro-destra in sostituzione del Mattarellum e che ripristinava il sistema proporzionale), con riferimento al premio di maggioranza assegnato senza una soglia minima e all'impossibilità per l'elettore di fornire una preferenza.

La successiva legge elettorale del 2015 (l'«Italicum») introduceva il ballottaggio tra le due liste più votate (in caso di mancato raggiungimento del 40%), con la vincente che avrebbe ottenuto il 54% dei seggi. La Corte costituzionale nel 2017 ha dichiarato costituzionalmente illegittima la previsione del ballottaggio perché «determinava una lesione della rappresentatività degli elettori».

La legge elettorale Italicum (valida solo per la Camera dei deputati) e la previgente legge Calderoli (in vigore per il Senato della Repubblica, non abrogata dall'Italicum), come detto, soggette a

pronunce di parziale incostituzionalità da parte della Corte costituzionale sono state sostituite dalla legge 3 novembre 2017, n. 165 cosiddetto «Rosatellum», che disciplina l'elezione della Camera dei deputati e del Senato²⁹ e che è stata applicata per la prima volta nelle elezioni politiche del 4 marzo 2018.

I risultati delle elezioni del 4 marzo 2018, prima applicazione del cosiddetto «Rosatellum», hanno visto il Movimento 5 Stelle affermarsi come lista più votata, con oltre il 32% di preferenze, mentre la coalizione più votata, quella di centro-destra, ha complessivamente raccolto circa il 37% dei voti.

2.10 Il presidente del Consiglio «garante» dell'attuazione del «contratto di governo»

L'esito delle elezioni del 4 marzo 2018 non ha determinato una presenza parlamentare tale da sostenere da sola un governo. Si sono così alternate ipotesi di governi politici a quella di un governo tecnico (o, meglio, «neutrale e di servizio»), sino a quella che, dopo diverse tornate di consultazioni, è apparsa una delle poche opzioni praticabili, sia dal punto di vista della composizione delle diverse piattaforme programmatiche, sia dal punto di vista dell'ampiezza del sostegno parlamentare.

Dopo oltre tre mesi dalle elezioni il nuovo governo è stato originato dalla stipula da parte di Matteo Salvini e Luigi Di Maio, rap-

²⁹ L'impianto della legge configura un sistema elettorale misto a separazione «completa» o «parallelo» in quanto i seggi sono assegnati in due livelli distinti, tra quota maggioritaria e proporzionale. Per entrambe le Camere: il 37% dei seggi (232 alla Camera e 116 al Senato) è assegnato con un sistema maggioritario a turno unico in altrettanti collegi uninominali: in ciascun collegio è eletto il candidato più votato, secondo il sistema noto come uninominale secco; il 61% dei seggi (rispettivamente 386 e 193) è ripartito proporzionalmente tra le coalizioni e le singole liste che abbiano superato le previste soglie di sbarramento nazionali. La ripartizione dei seggi è effettuata a livello nazionale per la Camera e a livello regionale per il Senato. A tale scopo sono istituiti collegi plurinominali nei quali le liste si presentano sotto forma di listini bloccati di candidati. La nuova legge elettorale prevede che ogni lista presenti un proprio programma e dichiari un proprio capo politico nonché, eventualmente, l'apparentamento con una o più liste al fine di creare coalizioni. L'esistenza di una coalizione, che è unica a livello nazionale, vincola le liste coalizzate a presentare un solo candidato in ciascun collegio uninominale. Sono previste diverse soglie di sbarramento (3% dei voti ottenuti a livello nazionale; 20% dei voti ottenuti a livello regionale) al di sotto delle quali è impedita l'ammissione alla ripartizione dei seggi nei collegi plurinominali.

presentanti, rispettivamente, della Lega per Salvini premier (Lega) e del Movimento 5 Stelle, del «contratto di governo», strumento di raccordo fra le due forze politiche che hanno votato la fiducia al nuovo governo Conte I.

In tal modo le «parti contraenti» hanno assunto i reciproci impegni, dinanzi a un notaio, con un «atto negoziale». Ciò al fine di rendere evidente come la «necessaria» condivisione di una piattaforma programmatica da parte di due forze politiche non annullasse né le distanze ideologiche e politiche, né tantomeno rendesse indistinguibili le differenze soggettive. Pertanto, il presidente del Consiglio nel nuovo schema istituzionale ha assunto l'inedita veste di «terzo», tra due parti politiche, «garante» del rispetto del contratto di governo davanti agli elettori e al Parlamento.

In seguito alla crisi innescata nell'agosto del 2019 dalla Lega per Salvini premier che ha portato alle dimissioni del governo giallo-verde si è applicato nuovamente il criterio della ricerca di una maggioranza parlamentare per un governo a base politica, individuato in un governo di coalizione giallo-rosso composto da un tripartito Movimento 5 Stelle, Partito democratico, Liberi e uguali poi divenuto quadripartito con la costituzione di Italia Viva (quest'ultima dal 18 settembre 2019 al 13 gennaio 2021).

Taluni elementi dello schema istituzionale che ha originato il governo Conte I si riscontrano anche nel governo Conte II. Alcuni in forma attenuata, come il ruolo di terzo garante del premier tra coalizioni politicamente lontane; altri in forma accentuata, come il ruolo di mediatore con un'Unione europea percepita come «avversa» rispetto alle gravi esigenze dell'Italia.

Inoltre, l'indipendenza e l'autonomia del premier rispetto alle parti politiche si accentuano per effetto della gestione «diretta» assunta in prima persona dal presidente durante la crisi originata dall'emergenza epidemiologica conseguente alla diffusione del Covid-19. Sono 34 decreti del presidente del Consiglio e 38 decreti legge deliberati dal Consiglio dei ministri nel solo 2020. Costante durante la crisi è la presenza mediatica del premier che nonostante le oggettive e inedite limitazioni di diritti e libertà fondamentali nell'età repubblicana ha acquisito a tratti, se non un largo consenso, quanto meno l'attenzione di una larga parte della popolazione, con un effetto di stabilizzazione dell'azione dell'esecutivo.

E così, nonostante il succedersi delle leggi elettorali e dei tentativi di riforma degli assetti istituzionali di governo, del ruolo del presi-

dente e della presidenza del Consiglio intervenuti nel corso dei decenni, l'evoluzione dei governi repubblicani successivi a quel primo Consiglio dei ministri del 13 giugno del 1946, consegna una storia di governi di coalizione, più o meno allargata, originati da accordi partitici, pre- o (soprattutto) post-elettorali o, talora, da accordi politici «istituzionali» finalizzati a garantire comunque un governo al paese.

In quanto accordi tra parti(ti), con il loro «sottostante differenziato» di interessi, istanze, rappresentanze politiche, sociali ed economiche divergenti è quindi una storia, di ripetute crisi di governo, frequenti rimpasti e sfiducie, di matrice prevalentemente extraparlamentare; una storia di una continua ricerca di una forma di stabilità nella dimensione ordinaria dell'instabilità governativa.

Così ripercorse brevemente le linee dell'evoluzione della figura del presidente del Consiglio si evidenziano ora alcune procedure e dinamiche dei rapporti del presidente del Consiglio con il presidente della Repubblica, con il Parlamento e con le Regioni³⁰.

3. *Il presidente del Consiglio dei ministri e il presidente della Repubblica*

3.1 *Il presidente del Consiglio dei ministri e il presidente della Repubblica nella formazione del governo*

L'art. 92, comma 1, Cost. prevede che «Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri». Il governo è pertanto un organo complesso, costituito da più organi individuali (il presidente del Consiglio e i singoli ministri) e da un organo collegiale (il Consiglio dei ministri) che include gli organi individuali quando gli stessi agiscono congiuntamente, cosicché ogni competenza attribuita al governo si intende attribuita al Consiglio dei ministri.

La formazione del governo si configura quale attività procedimentale articolata da una serie di atti diretti all'adozione dell'atto finale costituito dalla nomina del governo.

³⁰ Sulla necessità di inquadrare la configurazione delle attribuzioni del premier nel più ampio contesto dell'organizzazione del governo si veda G. Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Cedam, Padova 1986, pp. 2 sg.; Id., *Artt. 92-93*, in *Commentario della Costituzione. Il Consiglio dei Ministri*, a cura di G. Branca, Zanichelli/Società Editrice del Foro Italiano, Bologna-Roma 1994, pp. 35 sgg.

Il procedimento si avvia quando il presidente del Consiglio in carica presenta le proprie dimissioni a nome del governo al capo dello Stato; le dimissioni sono, per prassi consolidata, accettate «con riserva» con l'invito del capo dello Stato al governo di restare in carica «per il disbrigo degli affari correnti». Il decreto di accettazione delle dimissioni viene emanato al momento dell'emissione del decreto di nomina del nuovo presidente del Consiglio e reca, dunque, la data reale (cioè coincidente con il momento in cui il capo dello Stato effettivamente scioglie la riserva manifestata nel ricevere la presentazione delle dimissioni)³¹.

Va evidenziato che le norme costituzionali sulla formazione del governo risultano particolarmente essenziali, limitandosi a stabilire che «Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri» (art. 92, comma 2); «Il Presidente del Consiglio ed i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica» (art. 93); «il Governo deve avere la fiducia delle due Camere» (art. 94, comma 1).

Ne consegue che la procedura che porta alla nomina e al giuramento dei membri del Governo si rinviene in consuetudini e prassi, nonché in alcune disposizioni contenute nella legge n. 400/1988, finalizzate, da un lato, a consentire al presidente della Repubblica di acquisire ogni elemento sulla situazione politica e parlamentare ritenuto utile per le proprie determinazioni, quale «reggitore» dello Stato nelle crisi del sistema³²; dall'altro a delimitare la discrezionalità dello stesso capo dello Stato nella nomina del nuovo governo³³.

Tale potere presidenziale, infatti, appare particolarmente delicato in quanto il nuovo governo assume le sue funzioni con il giuramento, prima quindi del conferimento della fiducia parlamentare, che deve

³¹ G. Zagrebelsky, *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1968, 3, p. 817.

³² C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Giuffrè, Milano 1960, p. 237.

³³ Per le dinamiche, le evoluzioni, le periodizzazioni nella storia dei presidenti, si veda S. Cassese, *Il presidente nello sviluppo della democrazia*, in *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, a cura di S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni, vol. I, Il Mulino, Bologna 2018, pp. 33 sgg.

essere richiesta presentandosi alle Camere entro dieci giorni dalla sua formazione (ai sensi dell'art. 94, comma 3, Cost.)³⁴.

L'esercizio dei poteri presidenziali ha prodotto, per consuetudine e prassi, lo sviluppo di un procedimento unitario articolato in diverse fasi, soggette a loro volta a una serie di variabili dipendenti dalla natura della crisi e dalle contingenze politiche: la fase, di iniziativa e di istruttoria, delle consultazioni; la fase del conferimento di un mandato esplorativo o di preincarico e/o di attribuzione dell'incarico; la fase della nomina; la fase, integrativa dell'efficacia, consistente nel giuramento di cui all'art. 93 Cost.

3.2 *La fase delle consultazioni*

L'iter di formazione del governo ha inizio con le consultazioni svolte al fine di acquisire le opinioni dei presidenti dei gruppi parlamentari, dei segretari dei corrispondenti partiti, nonché quella dei presidenti di Camera e Senato e degli ex presidenti della Repubblica. Le consultazioni costituiscono un istituto consuetudinario³⁵ finalizzato a orientare la scelta del presidente della Repubblica tra le ipotesi di individuazione della personalità cui affidare l'incarico e della coalizione di governo che ha maggiori probabilità di ottenere la fiducia parlamentare.

Posto che il governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, comma 1, Cost.) le consultazioni più rilevanti sono costituite dai contatti del presidente della Repubblica con i capigruppo, referenti privilegiati per esprimere le opinioni dei rispettivi gruppi e partiti di appartenenza unitamente alle cosiddette delegazioni di partito.

Hanno carattere accidentale e sono giuridicamente irrilevanti le consultazioni di «cortesia» come quelle degli ex presidenti della Repubblica (in passato venivano consultati anche gli ex presidenti del Consiglio e gli ex presidenti delle Camere) mentre le consultazioni dei presidenti dei due rami del Parlamento sono considerate, da alcuni, di una certa rilevanza in relazione all'ipotesi di scioglimento delle Camere per procedere al quale è prevista l'audizione obbliga-

³⁴ P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino 1994², p. 259.

³⁵ L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano 1970, p. 680.

toria per acquisire il parere dei rispettivi presidenti (art. 88, comma 1, Cost.)³⁶.

Per quanto concerne l'ordine delle consultazioni questo sembra costituire una mera prassi suscettibile di variazioni nel corso del tempo in funzione delle cause che hanno provocato la crisi, delle condizioni politiche in cui il capo dello Stato è chiamato a decidere, nonché in funzione della stessa personalità di ciascun presidente della Repubblica con il solo limite della correttezza e del galateo istituzionale.

A questo proposito si può ricordare come nel corso della crisi del novembre 1963 il presidente Segni ritenne opportuno consultare anche il presidente della Corte dei conti, il governatore della Banca d'Italia, il vicepresidente dell'Iri, il comandante dell'Arma dei carabinieri³⁷.

Sulla procedura delle consultazioni è interessante quanto annota nei suoi diari Giulio Andreotti, incaricato dal presidente Cossiga il 9 luglio del 1989 per la formazione per il suo sesto governo: «Ricevo da Cossiga l'incarico formale. Pensa all'utilità di un protocollo più preciso ed ha ragione; tra l'altro, anche se la processione è stata ridotta, non si sa a cosa servano gli interPELLI di tanti ex quando è un partito o al massimo due a dare l'indicazione praticamente vincolante, almeno in tempi normali; forse si potrebbe dare al presidente la scelta di consultare di volta in volta chi ritiene utile, naturalmente salvo beninteso i presidenti delle camere»³⁸.

Ha costituito una semplice prassi – soprattutto in costanza dei sistemi elettorali proporzionali – il ricorso al «*mandato esplorativo*» affidato dal presidente della Repubblica ove ritenga opportuno demandare ad un'alta carica dello Stato (in genere un presidente di una Camera) ulteriori indagini tra i gruppi parlamentari, oltre quelle effettuate inizialmente dallo stesso presidente, al fine di acquisire informazioni utili per il superamento della crisi. Tale funzione di «informatore» assume particolare rilievo quando occorra condurre e orientare la mediazione tra i partiti potenzialmente in grado di assicurare la maggioranza, senza che il presidente della Repubblica sia direttamente coinvolto nelle interlocuzioni, con il rischio di un «*appannamento*» della sua funzione neutra ed imparziale.

³⁶ Zagrebelsky, *La formazione del Governo* cit., p. 826.

³⁷ L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX cit., p. 682.

³⁸ G. Andreotti, *I diari segreti, 1979-1989*, a cura di S. Andreotti, S. Andreotti, Solferino, Milano 2020, p. 676.

L'istituto dell'«incarico a formare il governo» costituisce poi una modalità ricorrente con cui il presidente della Repubblica affida ad un esponente politico che reputa idoneo ad assumere l'incarico di presidente del Consiglio, ma a cui, a causa della complessità della crisi, il presidente intende offrire il modo di verificare le reali possibilità di dar vita ad un nuovo governo attraverso una serie di contatti con le diverse forze politiche. L'incaricato, normalmente entro un termine prefissato, esperisce le proprie attività e a conclusione delle stesse può accettare l'incarico, quindi essere nominato, ovvero rinunciarvi.

3.3 *La fase dell'incarico*

La scelta del presidente della Repubblica di incaricare una determinata personalità politica si configura come potere «discrezionale in senso tecnico» in quanto vincolato al fine di individuare la persona che abbia le maggiori probabilità di formare un governo presumibilmente in grado di ottenere la fiducia delle Camere.

Viceversa se si ammettesse la possibilità di formare un governo intenzionalmente minoritario, ma ciò nondimeno destinato a governare per diversi mesi, verrebbe meno il criterio direttivo fondamentale imposto alla discrezionalità del presidente nella scelta dell'incarico, che deriva dall'art. 94 Cost., secondo cui l'incarico affidato a una persona che risulti – secondo il prudente apprezzamento del capo dello Stato formato sulla base degli elementi acquisiti durante le consultazioni – presumibilmente in grado di formare un governo che ottenga la fiducia delle Camere.

È pertanto da escludere che il capo dello Stato possa nominare deliberatamente, quindi su sua stessa proposta un governo, che sicuramente non avrà la fiducia delle Camere al solo fine di avere un gabinetto disposto allo scioglimento delle Camere; una simile attività del presidente della Repubblica contrasterebbe, infatti, con il principio essenziale dell'ordinamento per il quale la maggioranza ha il diritto di governare e le Camere hanno il diritto di restare in carica fino alla scadenza del loro mandato, salvo il verificarsi di circostanze obiettivamente rilevanti che legittimino il loro scioglimento ai sensi dell'art. 88 Cost.³⁹

³⁹ L. Elia, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. II, Giuffrè, Milano 1958, p. 228.

Pertanto, la discrezionalità della scelta presidenziale appare ridotta quando i potenziali partiti di governo sono concordi nell'esprimere unitariamente le loro indicazioni al capo dello Stato; è tanto più ampia invece quando dagli schieramenti politici non emergano chiare possibilità di formazione di un accordo di maggioranza.

Il conferimento dell'incarico rappresenta, quindi, «una cesura netta nel corso del procedimento e segna il confine tra il periodo che sbocca nella scelta dell'incaricato ed in cui ha libero svolgimento la funzione interpretativa del Presidente della Repubblica, ed il periodo in cui è dominus, a sua volta, l'incaricato di comporre il ministero»⁴⁰.

Ove quest'ultimo abbia assolto positivamente al suo compito (sia cioè in grado di formare il governo) il capo dello Stato procederà alla nomina del presidente del Consiglio⁴¹.

Il passaggio dal sistema elettorale proporzionale al sistema misto in prevalenza maggioritario (nel 1993) ha incentivato la formazione di coalizioni di liste contrapposte (sul cui simbolo elettorale, peraltro, compare, a partire dalle elezioni politiche del 2001, l'indicazione del nominativo del candidato alla guida della futura compagine governativa) e ha consentito una tendenziale bipolarizzazione del sistema politico (confermata dalla legge elettorale del 21 dicembre 2005, n. 270, che, a sua volta, incentiva la formazione di coalizioni di liste ai fini dell'assegnazione di un premio di maggioranza).

Di conseguenza, in tale mutato contesto, nell'esercizio dei propri poteri il presidente della Repubblica non è più chiamato a far emergere (attraverso consultazioni, mandati esplorativi o preincarichi) «la personalità rappresentativa di una determinata coalizione, potenzialmente idonea ad unire una maggioranza parlamentare anche

⁴⁰ Così L. Elia, *Appunti sulla formazione del Governo*, in «Giurisprudenza costituzionale», II, 1957, pp. 1184 sg.

⁴¹ Ivi, p. 1193 per il quale «il Presidente della Repubblica, se l'incaricato ha successo nel suo compito (cioè se riesce a presentargli una lista che comprenda tutti o buona parte dei ministri), ha il dovere di procedere alla formazione dei relativi decreti di nomina». A partire da Giovanni Gronchi i presidenti «coltivano la tentazione di scegliere il Presidente del Consiglio fuori dalle indicazioni dei partiti, ma furono sconfitti», cfr. M. Damilano, *Il Presidente*, La nave di Teseo, Milano 2021, p. 177. Diversamente il presidente Giuseppe Saragat al dimissionario premier affermava che lui è solo un arbitro («sono Lo Bello»), noto arbitro di calcio Concetto Lo Bello [N.d.A.], in G. Andreotti, *I diari degli anni di piombo*, Solferino, Milano 2021, p. 22.

se alternativa ad altre possibili»⁴², ma non può non tener conto, nella nomina del presidente del Consiglio, del candidato designato della coalizione vincente, cui il corpo elettorale ha attribuito la maggioranza dei seggi in entrambi i rami del Parlamento.

Taluni sostengono che la crisi della maggioranza scaturita dal voto dovrebbe necessariamente comportare sempre lo scioglimento delle Camere e il ritorno di fronte agli elettori, in quanto qualsiasi cambiamento di maggioranza sarebbe in contrasto con la volontà espressa dal corpo elettorale.

Tuttavia, sembra che il presidente della Repubblica possa esercitare comunque le proprie prerogative se dalle elezioni non sia emersa una maggioranza chiara o debba risolvere una crisi di governo in corso di legislatura, non essendovi in tal caso alcuna preventiva indicazione circa la persona cui affidare l'incarico e potendo risultare a posteriori incerta persino la stessa composizione della maggioranza di governo.

In questo senso possono essere lette le circostanze che portarono alla formazione del governo tecnico presieduto da Lamberto Dini (dicembre-gennaio 1995); in quell'occasione, infatti, le consultazioni hanno condotto all'individuazione di una maggioranza parlamentare transitoria costituita con alcune forze politiche che già facevano parte della maggioranza di governo.

Sulla base di queste considerazioni il presidente della Repubblica Scalfaro non ritenne di sciogliere le Camere in occasione della crisi del governo Berlusconi I, del dicembre 1994, tanto più che appariva incerta una maggioranza inequivocabilmente legittimata dal corpo elettorale, essendosi essa formata dopo il voto attraverso due diverse alleanze nel paese, al Nord (il Polo della libertà) e al Sud (il Polo del buongoverno).

In sintesi, i presidenti della Repubblica Scalfaro, Ciampi, Napolitano, Mattarella, pur avendo adeguato le consultazioni (caratterizzate anche dall'indicazione del nominativo del candidato alla guida

⁴² C. Dell'Acqua, *Indicazione del Premier e poteri del Quirinale*, in «Quaderni costituzionali», XXI, 2001, 1, p. 134 il quale evidenzia come «difficilmente il Capo dello Stato potrebbe esimersi dal conferire l'incarico alla personalità indicata dalla coalizione vincente», nominando presidente del Consiglio una persona diversa sia pure appartenente al medesimo schieramento vincitore: in presenza di «una scelta difforme del Quirinale non adeguatamente motivata», infatti, «potrebbe addirittura configurarsi una *fraus constitutionis*, perché l'atto politico presidenziale vanificherebbe una libera manifestazione della volontà popolare attorno alla candidatura proposta agli elettori».

del governo) all'assetto elettorale bipolare, hanno sostanzialmente conservato la tradizionale struttura del procedimento di formazione del governo, ritenendo di dover sempre verificare in concreto l'esistenza o meno della volontà dei gruppi dirigenti dei partiti e dei gruppi parlamentari di confermare tale designazione anche dopo lo svolgimento delle elezioni⁴³.

3.4 *La designazione e la nomina dei ministri*

La questione della designazione dei ministri da parte del presidente del Consiglio e del ruolo che il presidente della Repubblica svolge nella relativa nomina costituisce tradizionalmente un ambito significativo dei rapporti tra le due cariche dello Stato e un indicatore dei cambiamenti apportati dalle variazioni dei sistemi elettorali.

Posto che i decreti di nomina rientrano pacificamente nella categoria degli atti cosiddetti «governativi» o «ministeriali» (in quanto il loro contenuto è determinato essenzialmente dal presidente del Consiglio), la sottoscrizione del presidente della Repubblica assume una valenza di controllo di legittimità sui requisiti (cittadinanza italiana, godimento dei diritti civili e politici) e consultivo, in senso lato, in merito all'opportunità politica delle scelte dei singoli designati.

Il presidente della Repubblica può al più sospendere per un breve periodo di tempo il procedimento essendo «vincolato» dalla proposta del presidente del Consiglio, dovendosi limitare alla sua compartecipazione all'atto di nomina (data la sua natura di organo di garanzia politica desumibile dagli artt. 87 e 89 Cost.).

Il tema che concerne la posizione del presidente del Consiglio incaricato e i suoi rapporti con il presidente della Repubblica è stato particolarmente controverso durante la presidenza Gronchi (1955-1962) quando il capo dello Stato rivendicò non soltanto la responsabilità della scelta dell'incaricato, ma quella ben più ampia di portare a buon fine il complessivo procedimento di formazione del governo.

Il presidente del Consiglio incaricato non può quindi essere influenzato oltre una certa misura dal capo dello Stato in quanto estraneo alla formazione dell'indirizzo politico e agli stessi accordi in divenire tra i partiti politici di maggioranza.

Il governo deve avere la fiducia delle Camere e il conseguimento di tale obiettivo non può essere condizionato dal presidente della

⁴³ Volpi, *La natura della forma di governo* cit., pp. 168 sgg.

Repubblica, anche se non può escludersi un'attività di consiglio (o di ammonimento) dello stesso capo dello Stato o di *moral suasion* sul presidente incaricato attraverso l'individuazione di criteri generali per la nomina a ministro ovvero attraverso la rappresentazione di sensibilità istituzionali o attirando l'attenzione sul significato che possano avere alcune scelte in contesti politici ed economici, internazionali nell'epoca della globalizzazione.

A titolo esemplificativo nel maggio 2018 il premier incaricato Giuseppe Conte ha rimesso il mandato al presidente della Repubblica fallito il tentativo di trovare una soluzione alternativa al nome di Paolo Savona al ministero dell'Economia e delle finanze del nascente governo M5S-Lega.

Al riguardo, il presidente Mattarella ha affermato in piena coerenza e trasparenza istituzionale quanto segue:

Ho condiviso e accettato tutte le proposte per i ministri, tranne quella del ministro dell'Economia. La designazione del ministro dell'Economia costituisce sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari. Ho chiesto, per quel ministero, l'indicazione di un autorevole esponente politico della maggioranza, coerente con l'accordo di programma. Un esponente che al di là della stima e della considerazione per la persona non sia visto come sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoruscita dell'Italia dall'euro. Cosa ben diversa da un atteggiamento vigoroso, nell'ambito dell'Unione europea⁴⁴.

Altri esempi di analoghe dialettiche sono noti alle cronache politiche e costituzionali. In occasione della formazione del gabinetto Zoli (maggio-giugno 1957) il capo dello Stato si rifiutò di procedere alla nomina dei ministri proposti dal presidente del Consiglio incaricato (intenzionato a sciogliere positivamente la riserva con cui aveva accettato l'incarico), ritenendo poco esatto il «dosaggio» delle cariche ministeriali fra le varie correnti democristiane che dovevano entrare a far parte della costituenda compagine ministeriale monocolore: di fatto, la formazione del governo avvenne solo successiva-

⁴⁴ *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il professor Giuseppe Conte*, consultabile all'indirizzo <https://www.quirinale.it/elementi/1345> (17 novembre 2021).

mente, a seguito della sostituzione di certi nominativi in conformità ad alcune richieste del presidente della Repubblica.

Il presidente Pertini, in occasione della formazione del secondo governo Cossiga (marzo-aprile 1980), inviò al presidente del Consiglio incaricato una lettera (resa pubblica perché l'atto avesse anche dei chiari effetti indiretti e responsabilizzanti) nella quale invitava il presidente del Consiglio incaricato a procedere nella scelta dei ministri da proporre alla nomina «tenendo conto, oltre che delle indicazioni dei gruppi parlamentari (legittime, perché istituzionalmente riconducibili, in ultima analisi, all'art. 49, ma non vincolanti), anche dei requisiti personali di moralità e di competenza dei nominandi»⁴⁵. Il presidente Pertini pose il veto alla nomina di Clelio Darida a ministro della Difesa – lo sarebbe poi divenuto il democristiano Attilio Ruffini.

In occasione della formazione del primo governo Amato (giugno-luglio 1992) il presidente della Repubblica Scalfaro, dopo aver sollecitato la formazione di un governo snello che includesse anche alcuni tecnici, concordò a sua volta con il presidente del Consiglio incaricato alcuni criteri per la selezione dei ministri; fu decisa, in particolare, l'esclusione di «tutti coloro per i quali vi erano, sia pure allo stadio più preliminare, indagini giudiziarie in corso»⁴⁶.

Da questo punto di vista il capo dello Stato può sempre evidenziare al presidente del Consiglio incaricato l'inopportunità di fare entrare nel gabinetto certe personalità (sulla base di episodi o circostanze che possono far propendere per valutazioni negative).

In occasione della formazione del primo governo Berlusconi (marzo-maggio 1994), lo stesso Scalfaro indirizzò una missiva al presidente del Consiglio incaricato (9 maggio 1994) relativa alle caratteristiche del governo che questi si accingeva a formare; nella lettera il capo dello Stato, invocando il suo ruolo di autonomo garante della Costituzione, si soffermò in particolare sulle «caratteristiche politiche» che avrebbero dovuto possedere i chiamati a ricoprire la responsabilità del ministero degli Esteri e dell'Interno⁴⁷. In partico-

⁴⁵ G. D'Orazio, *In tema di rapporti tra Presidenza della Repubblica e Governo nella più recente esperienza costituzionale italiana (1978-1982)*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1983, 2, p. 1213.

⁴⁶ G. Amato, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in «Quaderni costituzionali», XIV, 1994, 3, p. 362.

⁴⁷ Lettera del presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, del 10 maggio 1994: «Onorevole Presidente, desidero – anche a chiarimento di interpretazioni errate o che possano dar luogo ad equivoci richiamare la sua responsabilità su al-

lare, il presidente della Repubblica esprime forti perplessità sulla nomina di un esponente nazionalista a ministro degli Esteri (Antonio Martino), un avvocato del gruppo Fininvest a ministro della Giustizia (Cesare Previti che fu poi nominato ministro della Difesa), di un ex militante della Repubblica di Salò (Mirko Tremaglia) a ministro per gli Italiani all'estero e di esponenti (fu poi nominato Sergio Berlinguer) e di esponenti leghisti a ministro dell'Interno (Roberto Maroni, sul quale il presidente sciolse favorevolmente le riserve).

Si ricorda poi l'invito rivolto dal presidente della Repubblica Ciampi al presidente del Consiglio incaricato in occasione della nascita del secondo governo Berlusconi (maggio-giugno 2001), affinché quest'ultimo non proponesse la nomina di personalità destinatarie di un provvedimento giudiziario; in particolare, sembra che il capo dello Stato avesse auspicato la nomina di una personalità di indiscusso prestigio a ministro degli Esteri e la nomina di una persona diversa dal leghista Maroni a ministro della Giustizia⁴⁸.

Sempre il premier incaricato Berlusconi nel 2001 si trovò davanti al veto del presidente della Repubblica Ciampi quando propose Maroni per il ministero della Giustizia (dove andò Roberto Castelli mentre Maroni fu nominato ministro del Lavoro).

Nel 2014 il premier incaricato Matteo Renzi propose il procuratore di Reggio di Calabria Nicola Gratteri per il ministero della

cuni problemi, una cui eventuale non chiara soluzione potrebbe recar danno alla repubblica dentro e fuori i suoi confini: 1) Coloro ai quali ella riterrà di affidare responsabilità attinenti alla politica estera dovranno assicurare piena fedeltà alle alleanze, alla politica di unità europea, alla politica di pace. 2) Colui che sarà proposto quale responsabile del ministero dell'Interno – ministero che ha ruolo preminente nel preservare l'unità dell'Italia e il rispetto della legalità repubblicana – non dovrà assumere posizioni politiche in contrasto con i principi di libertà e di legalità, nonché con il principio dell'Italia 'una e indivisibile', che sono fondamento ed anima della nostra carta costituzionale. 3) Il Governo che ella si accinge a formare dovrà, altresì, essere rispettoso del principio di solidarietà sociale, che si sostanzia, innanzitutto, nella tutela dell'occupazione, con particolare riguardo alla possibilità di assicurare il lavoro ai giovani. Ho sentito e sento questo dovere nel mio compito di garante della Costituzione. Confido che ella possa dare ogni personale garanzia circa queste preoccupazioni che toccano la vita dello stato democratico. Con viva cordialità».

⁴⁸ Si presume, secondo alcuni, che le perplessità presidenziali su tale ultima proposta fossero connesse al coinvolgimento di Maroni nel procedimento per resistenza a pubblico ufficiale, con altri esponenti leghisti, durante le perquisizioni presso la sede della Lega Nord, in via Bellerio a Milano, ordinate nell'ambito delle indagini sulla Guardia nazionale padana, sospettata di essere un'organizzazione paramilitare, tesa ad attentare all'unità dello Stato.

Giustizia, ma Napolitano si oppose perché la sua nomina avrebbe contraddetto la regola (non scritta) secondo cui un magistrato in servizio non può assumere l'incarico di ministro della Giustizia.

Nel complesso, i casi in cui il capo dello Stato ha ritenuto di esprimere proprie valutazioni sulla nomina di un ministro sono stati eccezionali e sempre motivati dall'applicazione di criteri di carattere generale, normalmente (ad esclusione del primo governo Berlusconi) concordati con il presidente del Consiglio incaricato. Quest'ultimo ha spesso tratto dalla sintonia con il capo dello Stato elementi di forza o di parziale riequilibrio nelle negoziazioni con i partiti ai fini della formazione della compagine governativa.

È noto quanto fosse influente l'intervento dei partiti (considerato da molti una degenerazione del sistema) nella fase preliminare delle «proposte» di nomina del presidente del Consiglio tanto che vi sono state prese di posizione come quella espressa in una lettera inviata dal presidente della Repubblica Pertini all'incaricato Cossiga (marzo-aprile 1980), affinché quest'ultimo nella scelta dei ministri da proporre alla nomina procedesse «con autonomia dalle abituali ed esautoranti prescrizioni e limitazioni partitiche».

Un incaricato che ha dato particolarmente enfasi alla questione del potere di proposta di nomina dei ministri è stato, poi, il presidente del Consiglio Spadolini il quale, al fine di introdurre nuove convenzioni in materia di rapporti tra l'incaricato e le forze politiche della coalizione, derogò alla prassi seguita dai suoi predecessori in occasione della formazione del suo primo governo (giugno 1981), chiedendo e ottenendo dai partiti la presentazione di «rose» di candidati (anziché di candidature secche) tra le quali si riservò di proporre al presidente della Repubblica i nomi dei futuri ministri.

All'atto pratico queste rose risultarono essere alquanto ristrette ma, comunque, sufficienti a respingere (in stretto raccordo con il capo dello Stato) alcuni candidati al ministero del Tesoro proposti dalla Dc.

Lo stesso presidente del Consiglio Spadolini predispose, in occasione della crisi del primo governo da lui stesso presieduto (agosto 1982), il cosiddetto «decalogo istituzionale» come base per la formazione dell'intesa programmatica fra i partiti, rivendicando al primo punto l'autonomia del presidente del Consiglio nei confronti delle forze politiche in merito alla scelta dei ministri.

Anche nella fase delle designazioni e della nomina dei ministri si è registrato un significativo cambiamento a partire dalla XII legislatura (1993) in virtù dell'introduzione del sistema elettorale prevalente-

mente maggioritario, con la bipolarizzazione di quasi tutti i partiti in due schieramenti politici contrapposti e la previa indicazione del nome dell'esponente della coalizione candidato a ricoprire la futura carica di presidente del Consiglio. Tale circostanza ha notevolmente rafforzato il ruolo dell'incaricato nella formazione della lista dei ministri e del programma a inizio legislatura, contenendo, secondo alcuni, il peso dei partiti politici nella definizione della struttura del governo.

3.5 I decreti di nomina del presidente del Consiglio e dei ministri

Come detto in precedenza, una volta ricevuto l'incarico è consuetudine che il designato accetti con «riserva» prima di iniziare, a sua volta, una serie di consultazioni, libere nella forma e nelle modalità di svolgimento, finalizzate ad accertare le possibilità di un accordo di governo e con la conseguente predisposizione della lista dei ministri che (ai sensi dell'art. 92, comma 2, Cost.) sono nominati dal capo dello Stato su proposta del presidente del Consiglio.

Concluse le consultazioni quindi, ove ritenga di poter formare il nuovo governo, il premier incaricato si reca dal presidente della Repubblica per sciogliere la riserva inizialmente posta, presentando la lista dei ministri. A questo punto il capo dello Stato emana un decreto di accettazione delle dimissioni presentate dal presidente del Consiglio del governo uscente «in nome proprio e dei colleghi ministri», sciogliendo a sua volta la riserva formulata all'atto delle dimissioni stesse. Dopo lo scioglimento della riserva si perviene alla firma e alla controfirma dei decreti di nomina del Capo dell'esecutivo e dei ministri.

In sintesi il procedimento di formazione del governo si conclude con l'emanazione di cinque tipi di decreti del presidente della Repubblica: a) nomina del presidente del Consiglio (controfirmato dal presidente del Consiglio nominato, per attestare l'accettazione); b) nomina dei singoli ministri (controfirmato dal presidente del Consiglio); c) accettazione delle dimissioni del governo uscente, nonché dei sottosegretari dalle rispettive cariche, controfirmati anch'essi dal presidente del Consiglio nominato (questi ultimi due decreti sono separati in quanto ufficialmente i sottosegretari non fanno parte del governo); d) nomina del sottosegretario di Stato alla presidenza del Consiglio dei ministri con funzioni di segretario del Consiglio medesimo; e) eventuale conferimento a uno o più ministri dell'incarico di vicepresidente del Consiglio.

Nelle prime legislature repubblicane l'incarico di presidente del Consiglio era conferito dal capo dello Stato in forma orale e reso noto con un comunicato della presidenza della Repubblica.

Nel caso di accettazione dell'incarico si procedeva, poi, alla sua formalizzazione mediante un apposito decreto presidenziale controfirmato dal presidente del Consiglio uscente, sottoposto al visto della Corte dei conti ed emanato contestualmente a quello di accettazione delle dimissioni del governo uscente. Entrambi i decreti venivano, infine, resi noti subito prima della nomina del nuovo governo, ma retrodatati al momento del conferimento verbale dell'incarico.

Tale prassi è stata modificata dal presidente della Repubblica Gronchi in occasione della formazione del secondo governo Fanfani (giugno 1958). Da allora, infatti, l'incarico è stato conferito in una forma esclusivamente orale, al termine di un colloquio fra il capo dello Stato e la personalità politica prescelta (del quale il segretario generale della presidenza della Repubblica dà immediata notizia), mentre il decreto di accettazione delle dimissioni viene emanato all'atto dell'emanazione del decreto di nomina, senza bisogno che sia retrodatato⁴⁹.

3.6 *La controfirma degli atti del presidente della Repubblica*

Fino alle dimissioni del secondo governo Spadolini (dicembre 1982), il decreto di nomina del nuovo premier da parte del presidente della Repubblica era controfirmato dallo stesso presidente del Consiglio dimissionario, così come il distinto decreto di accettazione delle dimissioni dei sottosegretari di Stato⁵⁰.

A partire dalle dimissioni del quinto governo Fanfani (agosto 1983), invece, entrambi i decreti di accettazione delle dimissioni

⁴⁹ La nuova prassi gronchiana «si caratterizzò al riguardo per due novità principali: l'eliminazione del ricorso a un decreto presidenziale per il conferimento dell'incarico in vista dell'eventuale nomina, e il rinvio alle Camere di governi dimissionari non colpiti da sfiducia parlamentare. La prassi degli incarichi conferiti con decreto del Capo dello Stato in vista della formazione del governo risaliva al periodo statutario, ed era stata confermata dopo l'entrata in vigore del testo costituzionale: in una prima fase, al termine delle consultazioni, il Presidente conferiva oralmente l'incarico, reso noto con comunicato della Presidenza, e in una seconda, successiva all'accettazione dell'interessato, si adottava un decreto recante la data del conferimento dell'incarico in via orale. L'eliminazione del decreto acquisiva il significato di svalutare la figura dell'incaricato, e di aumentare corrispondentemente i poteri discrezionali del Presidente della Repubblica dal conferimento dell'incarico in via orale fino alla nomina, in linea con la visione gronchiana dell'«atto autonomo»», Pinelli, *Cinquant'anni dopo* cit., p. 765.

⁵⁰ Sull'istituto della controfirma nella fase repubblicana cfr. E. Cheli, *Art. 89, in Commentario della Costituzione. Il Presidente della Repubblica*, a cura di G. Branca, Zanichelli/Società Editrice del Foro Italiano, Bologna-Roma 1983, pp. 108 sgg.

sono controfirmati dal presidente del Consiglio entrante, con un'innovazione della prassi che ha suscitato, però, qualche perplessità: innanzitutto, perché il decreto di accettazione delle dimissioni dovrebbe logicamente precedere quello di nomina del nuovo governo e, quindi, essere formato quando il presidente del Consiglio entrante non può ancora dirsi in carica, non essendo stato nominato.

In secondo luogo, perché le vicende che iniziano con la presentazione delle dimissioni e si concludono con la constatazione dell'apertura della crisi, riguardano essenzialmente il capo dello Stato e il presidente del Consiglio dimissionario, cui dovrebbe spettare il compito di sottoscrivere i relativi atti.

Tale prassi è stata, tuttavia, recepita dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 sull'ordinamento della presidenza del Consiglio, il cui art. 1, comma 2, prevede che: «Il decreto di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri è da lui controfirmato, insieme ai decreti di accettazione delle dimissioni del precedente Governo».

Dopo aver emanato i decreti di accettazione delle dimissioni del precedente governo, il presidente della Repubblica procede alla nomina del presidente del Consiglio e dei singoli ministri con due altri distinti decreti: in particolare, nella premessa del d.p.r. di nomina del presidente del Consiglio si fa riferimento al decreto con il quale sono state accettate le dimissioni del presidente del Consiglio uscente e dei ministri, nonché alla data in cui l'incarico al nominando è stato conferito verbalmente e accettato (con riserva).

I decreti presidenziali di nomina dei presidenti del Consiglio succedutisi dopo l'approvazione della Costituzione del 1948 recano tutti la controfirma del nuovo presidente del Consiglio⁵¹ (secondo la pratica introdotta dall'art. 2 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263 e oggi espressamente prescritta dall'art. 1, comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400) e rientrerebbero, secondo un'opinione largamente maggioritaria, nella categoria degli atti cosiddetti «complessi» o che si perfezionano in virtù della piena accettazione del loro contenuto sia da parte del capo dello Stato sia da parte del presidente del Consiglio controfirmante⁵².

⁵¹ La controfirma del subentrante si inquadra «esattamente nel procedimento di formazione del Governo, contribuendo a dare un massimo di rilievo costituzionale alla figura dell'incaricato a comporre il ministero»: così Elia, *Appunti sulla formazione del Governo* cit., p. 1196.

⁵² C. Esposito, *Controfirma ministeriale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Giuffrè, Milano 1962, p. 292.

L'art. 1, comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400 ha, pertanto, provveduto a disciplinare normativamente l'istituto in esame evitando che al presidente del Consiglio uscente residuino ancora poteri di controfirma sia pure per il solo decreto di accettazione delle dimissioni, come del resto la prassi già ammetteva⁵³.

Sotto il profilo della responsabilità va osservato che dell'atto di nomina è responsabile il capo dello Stato, il quale potrà risponderne per i casi di violazione della Costituzione. Viceversa, non appare configurabile anche logicamente che il presidente del Consiglio possa assumere la responsabilità della propria nomina o, ancora di più, della nomina del suo successore. Tuttavia, in base alle norme costituzionali secondo cui nessun atto del capo dello Stato è valido senza la controfirma ministeriale il sistema, come si è accennato in precedenza, ha oscillato nel tempo, dando rilevanza alla controfirma del presidente del Consiglio uscente per poi consolidare l'uso della controfirma del presidente del Consiglio che viene nominato.

In entrambi i casi trattandosi di atti prettamente politici sia in quanto emanati dai supremi organi dello Stato individuati dalla Costituzione sia in quanto espressione del libero funzionamento dei pubblici poteri non appaiono soggetti a parametri giuridici su cui effettuare alcun sindacato di legittimità o un controllo amministrativo-contabile. Da questo punto di vista la registrazione della Corte dei conti non può che avere al più una valenza informativa e ricognitiva della serie di atti adottati.

3.7 *Il giuramento del presidente del Consiglio e dei ministri*

L'art. 93 Cost. stabilisce che il presidente del Consiglio e i singoli ministri debbano prestare giuramento nelle mani del capo dello Stato prima di assumere le loro funzioni, pronunciando (ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400) la formula: «Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservarne lealmente la Costituzione e le leggi e di esercitare le mie funzioni nell'interesse esclusivo della Nazione».

⁵³ Con la legge n. 400/1988 si è individuata, dunque, «la soluzione più corretta, se si tiene conto della struttura procedimentale che regola le attività rivolte alla soluzione della crisi di governo, il fine della controfirma, la natura ed il fondamento degli atti del Presidente della Repubblica, e le attribuzioni costituzionali del Governo e del Presidente del Consiglio», cfr. S. Labriola, *Il Governo della Repubblica: organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Maggioli, Rimini 1989, pp. 53 sgg.

Il giuramento solitamente si configura come fase integrativa dell'efficacia del procedimento di formazione del governo, che fa seguito alla fase costitutiva della nomina e determina l'effettiva investitura degli organi designati con l'accettazione espressa della carica.

Se in passato si riteneva che il procedimento di formazione del governo si concludesse con la fiducia parlamentare attualmente si ritiene, dai più, che il governo sia giuridicamente formato con il giuramento⁵⁴.

Una volta prestato il giuramento, il governo assume la totalità dei poteri che l'ordinamento gli conferisce, ma in attesa del voto di fiducia si richiede che esso limiti la propria attività alla cosiddetta «ordinaria amministrazione», rinunciando a iniziative di rilievo politico in considerazione della legittimazione non ancora perfezionata dell'organo. A questo proposito va ricordato che il primo governo Fanfani, si presentò a chiedere la fiducia proponendo contestualmente i disegni di legge più qualificanti del programma e tale iniziativa fu ritenuta compatibile con il grado di legittimazione del nuovo governo in quanto ritenuta un'attività di specificazione del programma di governo.

3.8 *La partecipazione del presidente della Repubblica all'emanazione di atti governativi*

Il capo dello Stato nell'esercizio dei poteri di controfirma (ex art. 87 Cost.) partecipa al processo di formazione degli atti governativi in quanto organo di emanazione degli stessi e quale garante del corretto svolgimento dei rapporti tra lo stesso governo e il Parlamento. Nella prassi costituzionale il presidente della Repubblica esterna il proprio pensiero sulla conformità costituzionale di un atto in elaborazione o adottato dal governo. Spesso il presidente della Repubblica ha posto l'attenzione del governo su determinate questioni (come

⁵⁴ Cfr. M. Galizia, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Giuffrè, Milano 1968, p. 407, secondo cui «solo con il giuramento si conclude integralmente il procedimento di formazione del gabinetto, e cessa la vita del precedente ministero; solo in questo momento il Governo è legittimato all'assunzione delle funzioni». C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Cedam, Padova 1991, p. 587 secondo cui l'eventuale voto di sfiducia costituisce una «condizione risolutiva della posizione giuridica prima rivestita dal Governo, operativa della trasformazione del medesimo in 'governo di affari', ed altresì come presupposto dell'obbligo del Capo dello Stato di revocarlo, ex nunc, dalla carica (o, altrimenti, di procedere allo scioglimento della Camera)».

la frequenza, considerata patologica, del ricorso ai decreti legge), attraverso inviti o messaggi motivati, richiedendo sostanzialmente al governo di adeguarsi ai criteri di controllo enunciati dallo stesso Capo dello Stato, che in tal modo evita forme di acquiescenza rispetto a prassi ritenute non conformi sotto il profilo procedurale e del «merito» costituzionale.

Tra i casi più eclatanti nella storia costituzionale più recente si ricorderà la lettera che il presidente Napolitano inviò al presidente Berlusconi, prima che il Consiglio dei ministri approvasse un decreto legge in relazione al «caso Englaro», per significare come tale soluzione risultasse inappropriata non solo in ragione della complessità dei temi della disciplina del fine vita, del testamento biologico e dei trattamenti di alimentazione meccanica ma anche in assenza delle stesse condizioni prescritte dalla Costituzione per l'adozione di un provvedimento legislativo d'urgenza, concludendo con «confido che una pacata considerazione delle ragioni da me indicate in questa lettera valga ad evitare un contrasto formale in materia di decretazione d'urgenza che finora ci siamo adoperati per evitare» e richiamando in un poscritto quattro precedenti rilevanti⁵⁵. Succes-

⁵⁵ «1. Con una lettera del 24 giugno 1980, il Presidente Pertini rifiutò l'emanazione di un decreto legge a lui sottoposto per la firma in materia di verifica delle sottoscrizioni delle richieste di referendum abrogativo; 2. il 3 giugno 1981, sempre il Presidente Pertini, chiamato a sottoscrivere un provvedimento di urgenza, richiese al Presidente del Consiglio di riconsiderare la congruità dell'emanazione per decreto-legge di norme per la disciplina delle prestazioni di cura erogate dal Servizio Sanitario Nazionale. Nel caso specifico, uno degli argomenti addotti dal Capo dello Stato consisteva nel rilievo della contraddizione tra la disciplina del decreto-legge emanando e 'un indirizzo giurisprudenziale in via di definizione'; 3. con lettera 10 luglio 1989 al Presidente del Consiglio De Mita, il Presidente Cossiga manifestò la sua riserva in ordine alla presenza dei presupposti costituzionali di necessità e urgenza ai fini dell'emanazione di un decreto-legge in materia di profili professionali del personale dell'Anas e affermò: 'Ritengo, pertanto, che, allo stato, sia opportuno soprassedere all'emanazione del provvedimento, in attesa della conclusione del dibattito parlamentare sull'analogo decreto relativo al personale del Ministero dell'interno'; 4. in quella stessa lettera e successivamente nella lettera al Presidente del Consiglio Andreotti del 6 febbraio 1990, il Presidente Cossiga richiamò all'osservanza delle specifiche condizioni di urgenza e necessità che giustificano il ricorso alla decretazione di urgenza, ritenendo legittimo da parte sua – in caso di non soddisfacente e convincente motivazione del provvedimento – il puro e semplice rifiuto di emanazione del decreto – legge; 5. con un comunicato del 7 marzo 1993, il Presidente Scalfaro, in rapporto all'emanazione di un decreto-legge in materia di finanziamento dei partiti politici invitò il Governo a riconsiderare l'intera questione, ritenendo più appropriata la presentazione alle Camere di un

sivamente il Consiglio dei ministri approvò il decreto legge sull'obbligo di alimentazione e idratazione per soggetti non autosufficienti ma il presidente della Repubblica non controfirmò; e il governo presentò un disegno di legge ordinario di pressoché identico contenuto.

Più di recente il presidente Mattarella il 4 ottobre 2018 ha scritto al presidente del Consiglio in occasione dell'emanazione del decreto legge «sicurezza» per richiamare un passaggio presente nella relazione ma non nel testo del decreto legge, secondo il quale «restano fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato» che ricorda «la cornice entro cui si collocano le norme del decreto-legge»⁵⁶.

3.9 *La moral suasion del presidente della Repubblica nei confronti del presidente del Consiglio*

Il presidente della Repubblica, rappresentando l'unità nazionale, garantisce l'osservanza della Costituzione ed esercita un potere «neutro», apolitico e imparziale che si differenzia da qualunque altro potere legislativo, esecutivo o giurisdizionale. Quale garante della funzionalità della vita istituzionale del paese «l'arbitro non può non richiamare al rispetto del senso delle istituzioni e ai conseguenti obblighi, limiti e doveri»⁵⁷.

Tuttavia, la storia repubblicana è costellata di consuetudini e precedenti da cui emerge un ruolo di persuasione più o meno intenso, diversamente graduato in relazione alle personalità e ai contesti politici e istituzionali ed esercitato con diverse modalità e a vari livelli di formalizzazione.

Giovanni Gronchi nel 1957 mandava emissari agli uomini politici per far conoscere le sue opinioni.

Nel 1959, rinviando il governo Fanfani alle Camere, rendeva pubblico un comunicato in era scritto: «La costituzione di un governo è un problema non soltanto di scelta di uomini ma anche di programma, in funzione delle forze politiche che possono dare la fiducia a questi uomini e sorreggerli per la realizzazione del programma» [...]. Una decina di

provvedimento in forma diversa da quella del decreto-legge», in «Costituzionalismo.it», 6 febbraio 2009.

⁵⁶ S. Cassese, *Il buongoverno. L'età dei doveri*, Mondadori, Milano 2020, p. 142.

⁵⁷ Cfr. le dichiarazioni del presidente Sergio Mattarella del 25 luglio 2019 citate ivi, p. 138.

giorni dopo – si legge nei diari di Nenni –, «Due volte oggi Segni è andato al Quirinale con la lista dei ministri due volte è uscito senza l'assenso del presidente». Ciò vuol dire che durante una crisi di governo, Gronchi ha valutato sia la congruità del programma sia la scelta dei ministri⁵⁸.

Il Capo dello Stato può influire e orientare le scelte del presidente del Consiglio, in virtù di presunte esigenze di «consonanza istituzionale» (l'espressione è del presidente Cossiga)⁵⁹, non solo nella fase genetica dei governi, nella composizione e nella formazione delle loro linee programmatiche ma anche nel corso della legislatura attraverso varie forme di esternazione con cui il presidente esprime i suoi personali intendimenti in funzione di controllo, di proposta, di denuncia di eventuali violazioni costituzionali al governo e al Parlamento.

Vi sono casi, come menzionato nei precedenti paragrafi, in cui il presidente della Repubblica non solo identifica i profili e le caratteristiche dei ministri da sottoporre al suo gradimento ma ne tratteggia anche l'auspicata futura azione, «coloro ai quali ella riterrà di affidare responsabilità attinenti alla politica estera dovranno assicurare piena fedeltà alle alleanze e alla politiche di unità europea, alla politica di pace»; colui che sarà proposto quale responsabile degli interni non dovrà assumere posizioni politiche in contrasto con i principi di libertà e legalità, nonché il principio dell'Italia «una e indivisibile» (come scrisse il presidente Scalfaro al presidente Berlusconi).

In particolare, durante il primo e il secondo governo D'Alema, al presidente del Consiglio, accompagnato dal sottosegretario di Stato alla presidenza del Consiglio, era richiesto dal presidente Scalfaro di anticipare e illustrare gli schemi dei provvedimenti che sarebbero stati sottoposti all'approvazione del Consiglio dei ministri e che sarebbero stati controfirmati dallo stesso presidente.

Analogamente anche il presidente Carlo Azeglio Ciampi diede un'interpretazione dinamica e attiva delle proprie prerogative. Nel 2000 Ciampi indirizzò al presidente del Consiglio una lettera in cui

⁵⁸ Ivi, p. 139.

⁵⁹ Il presidente Cossiga, con una lettera del 10 aprile 1991 indirizzata al premier incaricato Andreotti, che stava formando il governo, scriveva che doveva previamente informarlo delle persone che intendeva proporre, perché il presidente potesse «esprimere avvisi, consigli e avvertimenti» anche «sotto il profilo della consonanza istituzionale della compagine con il capo dello Stato», prefigurando anche il caso limite del rifiuto assoluto. Cfr. ivi, p. 141.

definiva le sue responsabilità in materia di politica estera, non limitate agli adempimenti dell'articolo 87 della Costituzione:

In mancanza di espressa previsione costituzionale, il coinvolgimento del presidente della Repubblica nella politica internazionale – che postula un dovere d'informazione costante nei suoi confronti, affinché egli sia sempre in condizione di poter esprimere giudizi, esortazioni e valutazioni prima che determinate decisioni vengano adottate in sede governativa – non può avvenire che attraverso contatti tra il capo dello Stato e il presidente del Consiglio e il ministro degli Affari esteri, da mettere in calendario di volta in volta, in ragione degli eventi che li rendono necessari opportuni». Inoltre Ciampi aggiungeva che i contatti con i capi di Stato aveva avuto testimonianze che gli consentivano di «suggerire linee di pensiero e iniziative specifiche su diversi argomenti⁶⁰.

Il presidente della Repubblica è organo «attivo» non solo nel processo di formazione del governo ma nel corso ordinario della legislatura e del mandato governativo con una gamma di strumenti che variano in relazione al contesto, ai mezzi di comunicazione e al grado di formalità. Tra le forme tipiche di comunicazione vi sono i messaggi presidenziali al Parlamento e (si può ritenere come attestato da una pluralità di prassi) al governo.

Oltre al potere presidenziale riconosciuto in via principale e generale, dall'art. 87, comma 2, che abilita il presidente a inviare «messaggi alle Camere»; più specificatamente, nel comma dell'art. 74, comma 1, per cui «il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con un messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione». I messaggi sono stati classificati fra gli atti d'iniziativa presidenziale e a cui non sempre sono seguite le relative controfirme.

Tra i primi messaggi si ricorderà la lettera inviata dal presidente Gronchi ai presidenti delle due Camere, il 3 aprile 1957, circa la questione dell'integrazione dell'Alta corte per la Regione siciliana; il discorso celebrativo, letto dallo stesso Gronchi dinanzi alle Camere riunite il 25 marzo 1962, nel centenario dell'Unità d'Italia; il mes-

⁶⁰ A. Puri Purini, *Dal Colle più alto. Al Quirinale con Ciampi negli anni in cui tutto cambiò*, Il Saggiatore, Milano 2012, pp. 34-36, citato da Cassese, *Il buon governo cit.*, p. 140. Sul ruolo attivo del presidente della Repubblica si veda V. Lippolis, G.M. Salerno, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Il Mulino, Bologna 2014.

saggio indirizzato al Parlamento il 22 dicembre 1957, del decennale della promulgazione della Carta costituzionale. Sono esenti da controfirma i «messaggi introduttivi», di insediamento; per correttezza istituzionale ne è data comunicazione preventiva al presidente del Consiglio.

Sono stati controfirmati, invece, sia il messaggio formale inviato dal presidente Segni il 16 settembre 1963 nel quale si segnalava l'opportunità di sopprimere il «semestre bianco» e di prescrivere il divieto di rieleggibilità del presidente della Repubblica, sia quello del presidente Leone inviato alle Camere il 15 ottobre 1975, nel quale si tracciava un quadro della situazione delle pubbliche istituzioni, dei loro difetti e della necessaria opera di rinnovamento da compiere.

Circa il contenuto e le finalità del messaggio formale, si ritiene che possa essere ricollegato alla funzione di «controllo» presidenziale esercitata in base all'art. 74, comma 1, sull'operato governativo sotto il profilo dell'indirizzo politico costituzionale, senza però interferire nella formazione della volontà del governo.

Il messaggio può costituire riguardare la segnalazione di necessità comuni o il richiamo a esigenze particolarmente sentite nel paese, ponendosi sempre al di sopra e fuori dagli schieramenti politici, o l'invito alla collaborazione dei partiti e alla conciliazione nazionale.

Grandissimo rilievo hanno assunto nel tempo i messaggi presidenziali informali. In particolare, la presidenza Pertini si è caratterizzata per forme inedite di esternazioni presidenziali rivolte non solo al governo e alle Camere ma direttamente all'opinione pubblica. Si ricorderà il discorso che Pertini fece agli italiani, in televisione, a reti unificate, il 27 novembre 1980 a seguito degli eventi sismici in Irpinia in cui si esortava il governo, il Parlamento e le istituzioni tutte ad assumere iniziative per lenire gli effetti dello stato di emergenza delle popolazioni colpite, ponendo in tal modo, tra l'altro, le premesse per la costituzione del Sistema nazionale di protezione civile⁶¹. Delle circostanze che diedero luogo a una dichiarazione televisiva piuttosto che a un messaggio alle Camere riferisce nei suoi diari Antonio Maccanico, segretario generale alla presidenza della Repubblica, che in data 26 novembre 1980 annota:

⁶¹ Il testo integrale del discorso del 27 novembre è in Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, Servizio Archivio storico, documentazione e biblioteca, *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Alessandro Pertini*, a cura di R. Gallinari, Bulzoni, Roma 2009, pp. 232-234.

Il Presidente questa mattina mi ha chiamato per dirmi di preparare un messaggio alle camere sulle carenze riscontrate nei servizi di difesa civile. Ho obiettato che era difficile fare un messaggio riguardante carenze legislative e gli ho suggerito di fare una dichiarazione alla televisione. Ho commesso un errore, perché la dichiarazione alla televisione è risultata eccessivamente critica per l'organizzazione dello Stato e dei governi che si sono succeduti. Spero che non nascano guai aggiuntivi per il governo. Ore 24. I guai aggiuntivi sono nati: Rognoni si è dimesso⁶².

Nei messaggi formali e informali, soggetti comunque a limiti di imparzialità, terzietà ed equilibrio, si può individuare una «funzione propositiva», che consente al presidente di partecipare alla vita politica nazionale, richiamando l'attenzione del potere legislativo su specifiche esigenze non soddisfatte dalla vigente legislazione o azione di governo.

A titolo esemplificativo si può rammentare il messaggio dell'8 ottobre 2013 del presidente Napolitano sulla questione carceraria in cui dopo un'ampia disamina dello stato complessivo dell'amministrazione penitenziaria si indicavano, in conclusione, specifiche linee di azione e tipologie di rimedi atte a ridurre il numero complessivo dei detenuti, a introdurre innovazioni di carattere strutturale, ad aumentare la capienza complessiva degli istituti penitenziari, a considerare l'esigenza di rimedi straordinari (come l'indulto e l'amnistia).

4. *Il presidente del Consiglio dei ministri nel rapporto governo-Parlamento*

Come noto al presidente del Consiglio spetta la rappresentanza generale del governo nei rapporti con gli altri organi costituzionali e, segnatamente, con il Parlamento posto che, tra l'altro (ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 400/1988) comunica alle Camere la composizione del governo e ogni mutamento in essa intervenuto (lett. a); espone alle stesse il programma di governo, chiede la fiducia e pone direttamente o a mezzo di un ministro espressamente delegato la questione di fiducia (lett. b); presenta alle Camere i disegni di legge di iniziativa governativa e, anche attraverso il ministro espressamente delegato, esercita le facoltà del governo di cui all'articolo 72 della Costituzione (lett. e).

⁶² A. Maccanico, *Con Pertini al Quirinale. Diari 1978-1985*, a cura di P. Soddu, con una Prefazione di E. Scafari, Il Mulino, Bologna 2014, p. 121.

4.1 *Il presidente del Consiglio in Parlamento: le dichiarazioni programmatiche e la fiducia*

In base all'art. 94 Cost. il governo deve presentarsi dinanzi alle Camere per ottenerne la fiducia entro dieci giorni dalla sua formazione. La presentazione delle dichiarazioni programmatiche spetta al presidente del Consiglio secondo una consuetudine che trae origine e fondamento dal potere di direzione e coordinamento attribuitogli dall'articolo 95, comma 1, della Costituzione. Il presidente del Consiglio dei ministri, in linea con gli accordi di coalizione, predispone quindi una bozza di programma di governo su cui il Consiglio dei ministri delibera, assumendosene collegialmente la responsabilità. Tale prerogativa, riconosciuta dalla prassi costituzionale, è stata codificata (dall'articolo 3, comma 3, letterale a), della legge n. 400/1988) prevedendo che «le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici ed alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia del Parlamento sono sottoposte alle deliberazioni del Consiglio dei ministri».

Nei governi di coalizione il programma di governo è un documento «a più mani», aperto alle esigenze che i partiti propugnano in sede elettorale ed è necessaria pertanto una notevole capacità di mediazione soprattutto sui nodi politici essenziali da parte del presidente del Consiglio per tradurre le intese politiche nel programma di governo tenendo conto delle esigenze politiche dei partiti e delle forze sociali.

«In linea generale, può affermarsi che i programmi dei governi, fino al 1960 sono stati improntati alla formulazione di politiche classiche (difesa, esteri, economia); quelli del decennio 1960-1969 tendono ad evidenziare punti e piani settoriali sociali e possono considerarsi di preparazione (o transizione) rispetto a quelli del decennio 1970-1979 nei quali prevalgono tematiche sociali, della partecipazione, dei servizi sociali; in quelli del 1979 prevalgono i motivi della difesa istituzionale»⁶³. Nei decenni successivi sono ricorrenti nei programmi di governo i riferimenti alle politiche del risanamento finanziario, dell'integrazione europea, della competitività del sistema produttivo, dei diritti civili.

Il discorso programmatico di governo, non esplicitamente previsto da norme costituzionali o da regolamenti parlamentari, è una

⁶³ R. Di Passio, *Le funzioni politiche e costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», 1980, 1, p. 62.

consuetudine affermatasi nella storia repubblicana e risalente allo Statuto albertino; esso viene presentato dal neopresidente del Consiglio e dopo l'esposizione del discorso segue la successiva discussione parlamentare sul programma, la replica del presidente e infine la votazione sulla mozione di fiducia. La prassi della comunicazione degli intenti programmatici da parte del presidente del Consiglio al Parlamento è mutata a partire dall'insediamento del governo presieduto da Arnaldo Forlani (18 ottobre 1980). In precedenza, il discorso programmatico era pronunciato dinanzi a entrambe le Camere, mentre a decorrere da quella data il presidente del Consiglio e i suoi successori iniziarono a presentarlo solo a una delle due, per poi provvedere a distribuire il testo del programma in forma scritta all'altra, alternativamente.

Con il voto sulla mozione di fiducia sul programma di governo si delinea l'indirizzo politico che il governo si impegna a perseguire e lo stesso Parlamento si vincola politicamente ad approvare con le proprie successive determinazioni gli atti proposti dal governo, se coerenti con gli obiettivi delineati. Il rapporto fiduciario che intercorre tra potere esecutivo e potere legislativo si fonda quindi sull'approvazione del programma di governo tanto che la mozione è votata, con il grado massimo di solennità, per appello nominale, a scrutinio palese, a maggioranza semplice dei presenti.

La maggioranza semplice dei presenti ha consentito tecnicamente la formazione di governi «di minoranza» come il terzo governo Andreotti, «governo monocolore di solidarietà nazionale» (30 luglio 1976-13 marzo 1978) originato dalla «non sfiducia» del Pci e di gli altri partiti dell'arco costituzionale (Psi, Psdi, Pri e Pli) che si limitarono a non opporsi alla mozione di fiducia⁶⁴.

4.2 *La sfiducia al governo*

Dalla contitolarità della responsabilità del perseguimento dell'indirizzo politico deriva che la stessa verifica della fiducia spetti reciprocamente al Parlamento (ex art. 94, comma 5, Cost) e al governo. Per quest'ultimo l'iniziativa di porre la questione di fiducia viene assunta dal presidente del Consiglio in forza del potere (in quanto

⁶⁴ Ottenne la fiducia al Senato della Repubblica il 6 agosto 1976, con 136 voti favorevoli, 17 contrari e 69 astenuti e la fiducia alla Camera dei deputati l'11 agosto 1976, con 258 voti favorevoli, 44 contrari e 303 astenuti.

«nominato» tale ai sensi dell'art. 92, comma 2, Cost.) di determinare con le proprie dimissioni la crisi di governo. Il Consiglio dei ministri è chiamato a esprimere l'assenso su tale iniziativa.

In 75 anni di storia repubblicana nessuna crisi di governo si è mai verificata a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti dell'intero governo ex art. 94 Cost. Le mozioni di sfiducia presentate dalle opposizioni sono state respinte ovvero ritirate ovvero non sono state poste in votazione per un intervenuto voto favorevole al governo o per le sopravvenute dimissioni dello stesso governo che di solito le rassegna autonomamente⁶⁵.

Solo in due casi – governo Prodi I (ottobre 1998) e governo Prodi II (maggio 2008) – le dimissioni sono state determinate da un voto contrario delle Camere sulla questione di fiducia posta dallo stesso governo su una propria proposta.

Cinque governi si sono dimessi per non aver avuto la fiducia iniziale: De Gasperi VIII (8 agosto 1953); Fanfani I (febbraio 1954), Andreotti I (febbraio 1972); Andreotti V (aprile 1979); Fanfani VI (aprile 1987).

Come noto, la prassi più ricorrente è quella delle crisi di governo extraparlamentari determinate da dimissioni spontanee del presidente del Consiglio, di carattere politico o personale e comunque in grado di coinvolgere l'intera compagine governativa da ricollegarsi in genere a difficoltà politiche della coalizione dinanzi alle quali il governo prende atto del venir meno di una maggioranza in Parlamento.

Con la presidenza Pertini (1978-1985) si è sviluppata la prassi per cui il capo dello Stato in presenza di crisi extraparlamentari o «al buio», di cui non sono rese pubbliche le effettive cause, invita il presidente del Consiglio dimissionario a presentarsi dinanzi alle Camere per comunicare le ragioni e consentire un dibattito parlamentare cosicché i partiti in Parlamento possano assumersi le proprie responsabilità di fronte all'opinione pubblica. Se il presidente del Consiglio non intende aderire all'invito il presidente della Repubblica non può che accettarne le dimissioni, come accadde con gli inviti rivolti dal presidente Gronchi il 22 giugno 1957 al ministro Zoli che vi aderì e,

⁶⁵ V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano 1994, p. 543.

successivamente, il 3 febbraio 1959 al ministro Fanfani che invece confermò le dimissioni.

4.3 *Lo scioglimento delle Camere*

Il presidente del Consiglio esercita un ruolo significativo anche in un passaggio fondamentale nel rapporto di fiducia tra il governo e il Parlamento ovvero nell'ambito del procedimento di scioglimento delle Camere, soprattutto se ciò avviene prima della scadenza del termine naturale della legislatura⁶⁶. Come noto, l'art. 88 Cost. prevede che il presidente della Repubblica debba sentire i due presidenti delle Camere prima di sciogliere le assemblee parlamentari o anche una sola di esse e non possa esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura⁶⁷. Anche il decreto di scioglimento è controfirmato dal presidente del Consiglio in base all'art. 89, comma 1, Cost. secondo cui nessun atto presidenziale è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti che se ne assumono la responsabilità.

Pertanto, il presidente del Consiglio, in qualità di controfirmante, ha il compito di verificare la legittimità dell'esercizio dei poteri di scioglimento da parte del presidente della Repubblica. In ipotesi il presidente del Consiglio potrebbe rifiutare la firma ove il decreto presidenziale risultasse contrario agli interessi del paese o configurasse un'indebita interferenza nella funzione di indirizzo politico del governo e del Parlamento, cosicché il capo dello Stato si assumerebbe autonomamente la responsabilità politica dell'atto di scioglimento.

Pertanto, il decreto di scioglimento delle Camere, a seconda dei punti di vista, può esser considerato un atto prevalentemente presidenziale ovvero governativo ovvero come un atto complesso o «duumvirale», a valenza partecipativa risultante ed effetto delle conclusioni tratte da consultazioni e trattative tra forze politiche.

⁶⁶ Sulla prassi degli scioglimenti nel periodo repubblicano cfr. L. Carlassare, *Art. 88, in Commentario della Costituzione. Il Presidente della Repubblica*, a cura di G. Branca, Zanichelli/Società Editrice del Foro Italiano, Bologna-Roma 1983, pp. 41 sgg.

⁶⁷ Tale ultima previsione è stata introdotta dalla legge costituzionale 4 novembre 1991, n. 1 al fine di consentire lo scioglimento delle Camere da parte del presidente Cossiga, evitando lo svolgimento delle elezioni politiche in piena estate.

Nella prassi degli scioglimenti anticipati normalmente il presidente della Repubblica procede con lo scioglimento delle Camere solo se acquisisce il parere favorevole dei presidenti di entrambi i rami e con il consenso del governo, del Parlamento e dei gruppi parlamentari⁶⁸. Tuttavia, il potere sostanziale di scioglimento non può essere attribuito stabilmente al Capo dello Stato o al governo o ad entrambi in egual misura ma dipende, da un lato, dal grado di influenza del presidente della Repubblica e del presidente del Consiglio che può apparire maggiore o minore in relazione alla varietà delle circostanze, delle cause della crisi e della situazione politica; dall'altro, dall'effettiva volontà di «autoscioglimento» delle forze politiche presenti in Parlamento⁶⁹.

4.4 *Il presidente del Consiglio in Parlamento*

Esaminate le funzioni del presidente del Consiglio dei ministri nelle fasi genitive e conclusive del proprio mandato di governo in relazione alle dinamiche parlamentari, può essere utile soffermarsi su taluni ambiti e modalità dei suoi interventi, in via diretta e indiretta, in Parlamento.

⁶⁸ L'atto di scioglimento diverrebbe in sostanza un atto duumvirale, in grado di porre sullo stesso piano presidente della Repubblica e presidente del Consiglio, siglandone la loro reciproca collaborazione. Sul tema cfr. A. Baldassarre, *Il Capo dello Stato*, in *Manuale di diritto pubblico* cit., p. 245; L. Carlassare, *Scioglimento delle Camere e responsabilità del Presidente*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, a cura di G. Silvestri, Giuffrè, Milano 1985, p. 191; L. Carlassare, *Art. 88-91*, in *Commentario della Costituzione. Il Presidente della Repubblica*, a cura di G. Branca, Zanichelli/Società Editrice del Foro Italiano, Bologna-Roma 1983; L. Elia, *Lo scioglimento del Senato: poteri presidenziali e governativi ex art. 88 della Costituzione*, in «Giurisprudenza costituzionale», III, 1958, pp. 350 sgg.; V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. I, Giuffrè, Milano 1960, pp. 631 e 633, 640-644.

⁶⁹ Negli anni 1953, 1958, 1963 si sono disposti scioglimenti di natura tecnica finalizzati a consentire lo svolgimento contemporaneo delle elezioni delle due Camere per le quali era originariamente prevista una durata differente. Gli scioglimenti anticipati degli anni successivi sono stati i seguenti: V legislatura (1968-1972), 4 anni (Leone); VI legislatura (1972-1976), 4 anni (Leone); VII legislatura (1976-1979), 3 anni (Pertini); VIII legislatura (1979-1983), 4 anni (Pertini); IX legislatura (1983-1987), 4 anni (Cossiga); X legislatura (1987-1992), 4 anni e 10 mesi (Cossiga); XI legislatura (1992-1994), 2 anni (Scalfaro); XII legislatura (1994-1996), 2 anni (Scalfaro); XV legislatura (2006-2008), 2 anni (Napolitano); XVI legislatura (2008-2013), 4 anni e 11 mesi (Napolitano).

In qualità di responsabile della politica generale del governo e dell'unità di indirizzo politico e amministrativo il presidente del Consiglio interviene in Parlamento con comunicazioni sulla situazione politica, su atti di programmazione e su provvedimenti legislativi specifici.

Il presidente del Consiglio poi riferisce periodicamente alle Camere, direttamente o conferendone delega ad un ministro, sull'azione del governo relativa alle politiche europee, assicura la coerenza e promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte di giustizia dell'Unione Europea e informa il Parlamento delle iniziative e posizioni assunte dal governo nelle specifiche materie.

Sono particolarmente attese e diffuse, non solo sotto il profilo politico e ma anche mediatico, le comunicazioni del presidente del Consiglio in Parlamento in vista delle riunioni periodiche o straordinarie del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea, che danno luogo a dibattiti di rilievo cui seguono le votazioni su atti di indirizzo (risoluzioni o mozioni) nei confronti del governo. Tuttavia, nonostante l'adeguamento degli strumenti per l'intervento del Parlamento negli affari europei, sia sul piano legislativo sia su quello delle procedure e prassi parlamentari⁷⁰, la forma di governo dell'Unione europea sembra valorizzare i governi centrali rispetto agli altri attori istituzionali nazionali, e il presidente del Consiglio appare l'interlocutore principale delle istituzioni europee.

Oltre a ciò, l'oggetto delle comunicazioni presidenziali in Parlamento può attenerne una varietà di fatti o atti comunque rilevanti per la politica generale del governo, quali accordi europei e internazionali, chiarimenti su iniziative politiche amministrative adottate ovvero informative sulla gestione di contingenze e/o situazioni emergenziali. Inoltre, il presidente del Consiglio è chiamato a rispondere su

⁷⁰ Operato con la legge 24 dicembre 2012, n. 234 recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea», che ha introdotto il nuovo quadro generale per l'intervento del Parlamento, del Governo, delle Regioni e degli altri attori istituzionali ai fini della formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti e delle politiche dell'Unione europea e dell'adempimento degli obblighi discendenti dall'ordinamento europeo. Cfr. 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», 2013, 2.

quesiti di interesse politico e amministrativo posti dai gruppi parlamentari nell'ambito del cosiddetto *premier question time*.

Nell'ambito della disciplina delle interrogazioni a risposta immediata (*question time*)⁷¹ della Camera si è previsto, infatti, che nel calendario dei lavori sia assicurato, per due volte, l'intervento del presidente o del vicepresidente del Consiglio dei ministri con riferimento alle interrogazioni concernenti i poteri di direzione, indirizzo e coordinamento ex art. 95, comma 1, Cost., in analogia con il modello in uso nella prassi parlamentare britannica del *premier question time*. Le omologhe disposizioni del regolamento del Senato disciplinano lo stesso istituto, sia pure con maggiore flessibilità procedurale e senza definire espressamente il potenziale oggetto dell'interesse dell'interrogante rispetto all'ambito di competenza del presidente del Consiglio⁷².

Il *premier question time* è stato introdotto con la finalità di rafforzare gli strumenti del controllo parlamentare a fronte della tendenza alla valorizzazione della posizione e del ruolo del presidente del Consiglio in seno alla compagine governativa, accentuatasi, anzitutto, con il sistema elettorale maggioritario e la conseguente «investitura» preventiva, da parte delle coalizioni elettorali, dei candidati alla presidenza del Consiglio. Tuttavia l'istituto non appare essersi radicato nella prassi istituzionale italiana dal momento che il presidente del Consiglio raramente partecipa alle sedute in cui si svolgono interrogazioni a risposta immediata, venendo rappresentato, talora e al più, dal vicepresidente del Consiglio.

4.5 Il presidente del Consiglio e la delega al ministro per i Rapporti con il Parlamento

Nelle attività «ordinarie» di presentazione dei disegni di legge alle Camere, per l'emanazione, dei decreti aventi valore o forza di legge, dei regolamenti governativi e degli altri atti indicati dalle leggi il presidente del Consiglio agisce direttamente o, anche attraverso il

⁷¹ I regolamenti parlamentari hanno nel tempo rafforzato le modalità del confronto diretto fra interrogante e rappresentante del governo: alla illustrazione della questione da parte dell'interrogante (un minuto), segue la risposta del rappresentante del governo (tre minuti), quindi la replica dell'interrogante (due minuti) (art. 135 bis, Regolamento della Camera).

⁷² Cfr. art. 151 bis, comma 2, Regolamento del Senato.

ministro espressamente delegato, o avvalendosi del ministro per i Rapporti con il Parlamento.

Nelle dinamiche parlamentari italiane quest'ultimo ha assunto sempre più un ruolo significativo, essendo essenziale per assicurare efficienza all'azione di governo, facendo sì che la posizione dell'esecutivo sia sempre tenuta presente dagli organi parlamentari fin dalla formazione degli ordini del giorno. Questa importante funzione ha da sempre avuto un referente in un membro politico del governo, in genere un ministro senza portafoglio, incaricato di curare tale funzione. «Il ministro segretario di Stato per i rapporti con il Parlamento venne istituito nel primo governo Segni (6 luglio 1955-15 maggio 1957)»⁷³. Il suo primo atto, adottato da Raffele De Caro, fu la presentazione in aula del disegno di legge di istituzione del ministero delle Partecipazioni statali, con relativa richiesta di urgenza. Il modello di riferimento del neoministro per i Rapporti con il Parlamento era tratto dall'esperienza francese finalizzata, ben prima della riforma del 1958, al rafforzamento del governo nei confronti del Parlamento; in Italia il ministro segretario di Stato per i rapporti con il Parlamento rispondeva all'esigenza di un coordinatore, a livello ministeriale, dell'attività legislativa; più che dalla necessità di attuare il programma di governo la nuova figura nasceva «dalla ricerca di mediazione e di concerto tra le forze politiche». Inizialmente le funzioni del ministro per i Rapporti con il Parlamento sono definite dall'evoluzione della prassi e risultano fondate sul principio dell'autonomia organizzativa dell'istituzione governo non già da specifiche norme istitutive. Non sempre presente nelle compagini ministeriali, solo con la configurazione della presidenza del Consiglio sempre più netta, il ministro senza portafoglio venne dotato di una struttura stabile e articolata per svolgere al meglio tale funzione.

Alla Camera l'11 luglio 1981, il presidente del Consiglio Spadolini dichiarava:

Il Governo sceglierà in Parlamento; alle Conferenze dei capigruppo cercheremo di andare col nostro elenco di priorità e faremo ogni sforzo per farlo valere. Non abbiamo certo gli strumenti parlamentari del Go-

⁷³ A. Forni, *Il Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 1986, 3, pp. 185-204, consultabile anche sul sito <http://bpr.camera.it/>.

verno di sinistra in Francia, o di quello conservatore in Inghilterra, di quello socialdemocratico in Germania, o di quello centrista in Spagna: siamo il Governo parlamentare più debole dell'Europa e tuttavia difenderemo le nostre iniziative!⁷⁴

Con l'ordine di servizio del presidente del Consiglio dei ministri del 23 agosto 1981 venne istituito il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento. Pressoché contestualmente con successivo ordine di servizio del 1° settembre 1981 venne istituito il Dipartimento per l'analisi e la verifica del programma di governo; con l'ordine di servizio del 1° gennaio 1982 del capo di gabinetto fu prevista, in seno al gabinetto del presidente, la presenza di un Dipartimento per gli affari giuridici, legislativi e per i rapporti con gli organi costituzionali.

Con il d.p.c.m. 4 agosto 2000, variamente modificato e poi sostituito nel 2002, si è da ultimo strutturato il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento prevedendone le funzioni, le attribuzioni e le strutture. Si pensi che la stessa necessità di tale incarico si ebbe durante l'attività del primo governo Prodi allorché, con l'intento di limitare il più possibile il numero dei ministri, le sue competenze furono affidate a un sottosegretario di Stato alla presidenza del Consiglio, Giorgio Bogi, finché, constatata l'utilità della sua presenza in Consiglio dei ministri, il 14 marzo 1997 lo stesso Bogi fu nominato ministro, dopo dieci mesi dalla formazione del governo.

Il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento attualmente ha una competenza generale in ordine all'informazione sull'andamento dei lavori parlamentari, coordina la presenza in Parlamento dei rappresentanti del governo, nonché la partecipazione del governo alla programmazione dei lavori parlamentari. In particolare, presenta alle Camere i disegni di legge, gli emendamenti governativi, esprime il parere unitario del governo sugli emendamenti parlamentari, nonché sull'assegnazione di progetti di legge alla sede legislativa. Il Dipartimento cura, altresì, i rapporti con i gruppi parlamentari e gli altri organi delle Camere, ed effettua gli atti di sindacato ispettivo parlamentare, come pure l'istruttoria circa gli atti di sindacato ispettivo rivolti al presidente o al governo nel suo

⁷⁴ AP, Camera dei Deputati, *Discussioni*, Leg. VIII, seduta dell'11 luglio 1981, p. 31100, riportato da Forni, *Il Ministro per i rapporti con il Parlamento* cit., p. 202.

complesso. Verifica gli impegni assunti dal governo in Parlamento, nonché assicura la trasmissione alle Camere di relazioni, dati, schemi di atti normativi e proposte di nomine governative ai fini del parere parlamentare. Importante è poi la gestione delle risposte alle interrogazioni e interpellanze presentate dai membri del Parlamento.

5. *Il presidente del Consiglio dei ministri nel rapporto governo-Regioni*⁷⁵

Come anticipato, per effetto della partecipazione diretta al processo di integrazione europea i ruoli del presidente del Consiglio e del governo si sono rafforzati rispetto agli altri organi costituzionali, in particolare rispetto al Parlamento e al sistema delle Regioni. «Quota parte» dell'indirizzo politico del governo nazionale dipende dalle scelte operate a livello europeo e sovranazionale, ambiti nei quali il presidente del Consiglio concorre a sua volta nella definizione di politiche e linee di azione. Peraltro, nel rappresentare e coordinare nell'ambito dell'Unione europea le linee di azione espresse dal governo lo stesso presidente del Consiglio si pone su un piano di preminenza rispetto ai suoi ministri.

Analogamente lo stesso processo di integrazione europea influenza il rapporto con le autonomie territoriali. Le relazioni di governo con l'Unione europea, concentrandosi presso la presidenza del Consiglio, consentono al presidente del Consiglio di esercitare un ruolo di indirizzo e coordinamento non solo nei confronti dei singoli ministri ma anche nei confronti del livello di governo regionale.

5.1 *Le funzioni del presidente del Consiglio di indirizzo e coordinamento nei rapporti con il sistema delle autonomie*

L'attribuzione diretta al presidente del Consiglio di compiti di indirizzo e coordinamento nei rapporti con le Regioni e gli enti locali origina e si pone a conclusione di un processo che interseca le tre più rilevanti operazioni di decentramento amministrativo della storia repubblicana.

⁷⁵ Si ringrazia Alessia Grillo, Direttore generale del Cinsedo e Segretario generale della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, per aver messo a disposizione atti e documenti relativi al sistema delle conferenze.

Con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario e il primo «ritaglio» di competenze amministrative statali a favore delle Regioni si è definita per la prima volta, ma in termini molto generali, la funzione statale di indirizzo e coordinamento nella legge 16 maggio 1970, n. 281, recante «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario».

Il governo veniva delegato a emanare norme per il trasferimento delle funzioni attribuite alle Regioni dall'articolo 117 della Costituzione; da un lato, quindi, era previsto il trasferimento alle Regioni delle attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie indicate dall'art. 117 Cost.; dall'altro, si prevedeva (all'articolo 17 della citata legge) che nelle stesse materie restava riservata allo Stato la «funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale e dagli impegni derivanti dagli obblighi internazionali».

Nella seconda operazione di trasferimento di funzioni e compiti statali, intrapresa con la legge 22 luglio 1975, n. 382, si precisò che tale funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle Regioni spettava allo Stato e veniva esercitata, fuori dai casi in cui si dovesse provvedere con legge o con atto avente forza di legge, «mediante deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, d'intesa con il ministro o i ministri competenti».

In questo contesto la funzione di indirizzo e coordinamento aveva un valore «non innovativo, ma opportunamente confermativo»; «la prima principale garanzia di un uso corretto della funzione era stata identificata, dagli stessi decreti di trasferimento del 1972, nell'attribuzione del suo esercizio agli organi collegiali di governo (agli organi, cioè responsabili per l'indirizzo politico) mentre era parso che la sua attribuzione ai singoli ministri ne avrebbe comportato la naturale degradazione a livello amministrativo»⁷⁶.

Con la legge n. 59/1997, con cui si è originato un complesso programma di riforme istituzionali e amministrative, si è avviato, da un lato, il terzo decentramento di funzioni e compiti statali (operato dal d.lgs. 112/1998) valorizzando il ruolo delle autonomie regionali e

⁷⁶ G. Amato, *Competenze dello Stato*, in *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della Legge 382*, a cura di A. Barbera, F. Bassanini, Il Mulino, Bologna 1978, pp. 103 e 104.

locali, dall'altro, contestualmente, si è provveduto a una significativa riorganizzazione degli apparati del governo centrale (realizzata con i d.lgs. n. 300 e 303/1999).

Ai fini che qui più interessano, va evidenziato che la riforma del governo, in primo luogo, concentra esclusivamente nel premier tutti i compiti di impulso e di coordinamento infragovernativo nei confronti del sistema delle autonomie, disponendo in via generale che il presidente del Consiglio «coordina l'azione del governo in materia di rapporti con il sistema delle autonomie e promuove lo sviluppo della collaborazione tra Stato, regioni e autonomie locali», e che esso inoltre, «promuove le iniziative necessarie per l'ordinato svolgimento dei rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali».

In tal modo e in secondo luogo, si è inteso valorizzare il ruolo di guida della compagine governativa assegnato al presidente del Consiglio dall'articolo 95 della Costituzione⁷⁷, rafforzandone la legittimazione anche ai fini di assicurare l'esercizio coerente e coordinato dei poteri e dei rimedi previsti per i casi di inerzia e di inadempienza delle Regioni. Questi ultimi (previsti in termini generali dall'art. 5 del d.lgs. n. 112/1998) riguardano in particolare i casi di inattività che comportino inadempimento rispetto agli obblighi derivanti dall'Unione europea o un grave pregiudizio degli interessi nazionali. Il presidente del Consiglio dovendo assicurare un esercizio coerente e coordinato di tali poteri assume «il ruolo del garante, ad un tempo, della qualità delle relazioni tra i diversi livelli di governo e della funzionalità dell'intero sistema amministrativo»⁷⁸.

In terzo luogo, la riforma del governo attribuisce al presidente del Consiglio il compito di promuovere le iniziative necessarie per l'ordinato svolgimento dei rapporti tra Stato, Regioni e autonomie locali, anche in esito alle deliberazioni degli appositi organi a composizione mista, il cosiddetto «sistema delle Conferenze»⁷⁹, oggetto anch'esse di un intervento normativo di riorganizzazione (con il

⁷⁷ Cfr. Pajno, *La Presidenza del Consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento* cit., pp. 46 e 69. E. Catelani, *I rapporti fra Governo e regioni* cit., p. 542.

⁷⁸ Cfr. Pajno, *La Presidenza del Consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento* cit., p. 90.

⁷⁹ La definizione è di F. Pizzetti, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in «Le Regioni», 2000, 3-4, pp. 473 sgg.

d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281) e attualmente articolato essenzialmente nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome⁸⁰, nella Conferenza Stato-Città e autonomie locali⁸¹ e nella Conferenza unificata⁸².

⁸⁰ Per effetto di questo intervento normativo si è chiarito che la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano opera nell'ambito della comunità nazionale per favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e quella delle Regioni e le Province autonome: è la «sede privilegiata» della negoziazione politica tra le amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali. La Conferenza Stato-Regioni: è la sede dove il governo acquisisce l'avviso delle Regioni sui più importanti atti amministrativi e normativi di interesse regionale; persegue l'obiettivo di realizzare la leale collaborazione tra amministrazioni centrale e regionali; si riunisce in una apposita sessione comunitaria per la trattazione di tutti gli aspetti della politica comunitaria che sono anche di interesse regionale e provinciale.

⁸¹ La Conferenza Stato-Città e autonomie locali è un organo collegiale con funzioni consultive e decisionali, sede istituzionale permanente di confronto e raccordo tra lo Stato e gli enti locali. È stata istituita con d.p.c.m. 2 luglio 1996. È presieduta dal presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal ministro dell'Interno congiuntamente al ministro per gli Affari regionali e le autonomie. Ne fanno parte, anche, i ministri dell'Economia e delle finanze, delle Infrastrutture, della Salute, i presidenti di Anci, Upi, Uncem, nonché, su designazione delle rispettive associazioni, 6 presidenti di Provincia e 14 sindaci, di cui cinque sindaci di città che siano aree metropolitane. Nuove funzioni sono attribuite alla Conferenza dalla legge 131/2003 di adeguamento dell'ordinamento alla riforma del Titolo V della Costituzione, e dalla legge 11/2005 in materia di partecipazione degli enti locali al processo normativo comunitario. Per l'attuazione, a livello territoriale, delle misure di coordinamento definite a livello generale tra lo Stato e gli enti locali, il d.p.r. 180/2000 (di attuazione dell'articolo 11 del d.lgs. 300/99) prevede che la Conferenza si avvalga delle riformate Prefetture-Uffici territoriali del governo.

⁸² La Conferenza unificata opera al fine di favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e il sistema delle autonomie e di esaminare le materie e i compiti di comune interesse. È competente in tutti i casi in cui Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, ovvero la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città e autonomie locali siano chiamate a esprimersi su un medesimo oggetto (articolo 9, comma 2, del d.lgs. 281/1997). In particolare, la Conferenza unificata: consente alle Regioni, alle Province, ai Comuni e alle Comunità montane di partecipare alle scelte del governo nelle materie di comune interesse; approfondisce le questioni politico-amministrative più rilevanti per il sistema delle autonomie; esamina i provvedimenti iscritti all'ordine del giorno delle sedute, su richiesta del governo o dei ministri competenti, quando è previsto dalla legge o quando lo si ritiene opportuno, a seguito di richiesta delle Regioni, dell'Anci, dell'Upi o dell'Uncem, del governo o dei ministri. La Conferenza unificata costituisce la sede per l'attuazione dell'intesa interistituzionale tra Stato-Regioni ed enti locali per l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione (accordo 20 giugno 2002, Rep. n. 576).

5.2 *Il presidente del Consiglio e il ministro per i Rapporti con le Regioni nel sistema delle Conferenze*

La Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata costituiscono le sedi e gli strumenti principali previsti per l'assolvimento dei compiti di promozione e di coordinamento attribuiti al presidente del Consiglio⁸³. Il sistema delle Conferenze ha consentito lo sviluppo e il radicamento del regionalismo italiano attraverso modelli cooperativi che hanno consentito fino agli anni Novanta dello scorso secolo di ottenere risultati significativi e senz'altro considerevoli nell'assolvimento di obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea⁸⁴.

A questo proposito, tra i rari interventi del presidente del Consiglio in Conferenza unificata si ricorda quello «storico» di Romano Prodi finalizzato a realizzare il pieno coinvolgimento delle Regioni e delle autonomie locali nell'obiettivo di rispettare il Patto di stabilità posto alla base dell'Unione monetaria europea⁸⁵. Di recente il presi-

⁸³ Cfr. Pizzetti, *Il sistema delle Conferenze* cit., p. 483; R. Bifulco, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in «Le Regioni», 2006, 2-3, p. 254; S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in «Le istituzioni del federalismo», 2007, 1, p. 111; E. Catelani, *I rapporti fra Governo e regioni dopo la riforma del titolo V. Il ruolo delle Conferenze*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Jovene, Napoli 2004, p. 547; G. Busia, *Verso la riforma delle Conferenze*, in *Città, province, regioni, Stato. I luoghi della decisione politica*, a cura di V. Antonelli, Donzelli, Roma 2009, p. 115. P. Caretti, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in «Le Regioni», 2000, 3-4, pp. 549 sgg. Si veda inoltre, R. Bifulco, *Il sistema italiano delle Conferenze, Relazione al convegno «Il mondo delle seconde camere»*, Torino, 31 marzo-1° aprile 2005; M. Cammelli, *La conferenza Stato-città: partenze false e problemi veri*, in «Le Regioni», 1996, 3, pp. 421 sgg.; P.A. Capotosti, *La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, ivi, 1981, pp. 896 sgg.; Id., *La conferenza Stato-regioni fra garantismo e cogestione*, ivi, 1987, 3, pp. 51 sgg.; Id., *Tendenze e prospettive dei rapporti fra regioni e Governo*, in «Quaderni regionali», 1990, pp. 1183 sgg.; Id., *Regione IV*, *Conferenza Stato-Regioni*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXVI, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 1990, pp. 1 sgg.; P. Caretti, *La Conferenza permanente Stato-Regioni: novità ed incertezze interpretative della disciplina di cui all'art. 12 della legge 400/88*, in «Il Foro italiano», 1989, 5, pp. 330 sgg.; G. Carpani, *La collaborazione strutturata tra regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi «verticali» ed «orizzontali»*, in «Federalismi.it», 2009, 20.

⁸⁴ N. Lupo, *I rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e gli altri organi di rilevanza costituzionale*, in *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988* cit., pp. 63, 64.

⁸⁵ «[...] Ma è soprattutto intorno al nuovo rapporto che deve instaurarsi fra

dente del Consiglio, Mario Draghi, è intervenuto in videoconferenza alla seduta straordinaria della Conferenza unificata sul Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)⁸⁶.

Nella prassi degli ultimi vent'anni lo svolgimento dei compiti di coordinamento e di promozione è stato sostanzialmente delegato ad altri componenti della struttura governativa e segnatamente al ministro senza portafoglio per i Rapporti con le Regioni⁸⁷. Sebbene, infatti, la legge attribuisca la presidenza di tali Conferenze al presidente del Consiglio, ne prevede espressamente, al tempo stesso, la delegabilità al ministro in questione.

Al presidente delle Conferenze Stato-Regioni e unificata spettano diverse prerogative in grado di impostare e orientare i lavori e la discussione fin dalle fasi iniziali. Innanzitutto, spetta al presidente la convocazione delle Conferenze, in seduta ordinaria sulla base di un apposito calendario ovvero in seduta straordinaria. Strettamente collegata a tale attribuzione appare quella, generalmente esercitata in accordo con i rappresentanti delle autonomie, relativa alla determinazione dell'ordine del giorno delle sedute.

Il presidente stabilisce l'ordine del giorno delle conferenze, tenendo conto di quanto previsto dall'art. 2, comma 4, d.lgs. n. 291/1997 secondo cui la Conferenza Stato-Regioni «è sentita su ogni

Stato, Regioni e autonomie locali che io voglio ora richiamare la vostra attenzione. Voi sapete bene che uno degli aspetti essenziali del patto di stabilità che lega fra loro i Paesi dell'Unione Monetaria è quello che impone all'Italia una progressiva riduzione dell'indebitamento netto della pubblica Amministrazione in rapporto al PIL. In sostanza, come del resto è già indicato anche nel DPEF del 1998, è necessario ridurre il nostro disavanzo pubblico, che attualmente è del 2,60 per cento in rapporto al PIL, di uno 0,60 nel prossimo anno e di altrettanto nei successivi due anni. L'impegno infatti è quello di giungere, nell'arco di validità del Dpef 1998-2001 a ridurre il nostro disavanzo annuo all'1,20 rispetto al PIL. Il raggiungimento di questo risultato, importante in sé e assolutamente vincolante per il Paese, incide anche sulla possibilità di realizzare un altro obiettivo che, in base al Patto di stabilità da noi sottoscritto, siamo altrettanto impegnati a raggiungere [...]». Per il testo integrale cfr. *Intervento del presidente del Consiglio Romano Prodi alla Conferenza unificata Stato, Regioni, Province autonome, Città e Autonomie locali. Roma, 24 settembre 1998*, in «Le Regioni», 1998, 5, p. 1383.

⁸⁶ «Dobbiamo essere consapevoli della portata storica di questo piano, è un'occasione unica», così il presidente Draghi nella seduta dell'8 aprile 2021.

⁸⁷ Anche sulla base dell'art. 5, comma 3, lettera b), legge n. 400/1988, secondo cui il presidente del Consiglio, «direttamente o conferendone delega ad un ministro [...] promuove e coordina l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano».

oggetto di interesse regionale» che il suo presidente «ritiene opportuno sottoporre al suo esame», anche su richiesta della Conferenza delle Regioni e può sottoporre alla medesima, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, «ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane».

Spettano inoltre al presidente anche la direzione delle sedute delle conferenze, nonché, insieme con il loro segretario, la sottoscrizione del verbale delle sedute medesime e degli atti adottati⁸⁸.

Il presidente delle conferenze è posto quindi in condizione di orientare le «priorità politiche» dell'attività conferenziale del momento, con finalità di coordinamento e di impulso in materia di rapporti fra governo e autonomie.

A questo proposito è prassi costante nell'attività delle Conferenze l'organizzazione e la conduzione da parte del ministro per i Rapporti con le Regioni, prima delle sedute delle Conferenze, di riunioni fra tutti i rappresentanti del governo interessati agli oggetti inseriti nei relativi ordini del giorno, finalizzate all'individuazione concordata di una posizione unitaria su ciascuna di tali questioni.

Peraltro, il presidente della Conferenza Stato-Regioni dispone di un ufficio di segreteria che opera alle dirette dipendenze e secondo gli indirizzi del presidente medesimo (in base all'art. 10, comma 2, d.lgs. n. 281/1997). Il responsabile di detto ufficio di segreteria, nominato con d.p.c.m. su proposta del ministro per i Rapporti con le Regioni, è incaricato di svolgere le funzioni di segretario di tale Conferenza e quindi di coordinare l'attività istruttoria e di supporto al funzionamento della medesima svolta congiuntamente dagli uffici di segreteria della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città.

Lo svolgimento dei compiti di coordinamento e di promozione connessi con la presidenza delle Conferenze Stato-Regioni e unificata costituisce un esercizio dei poteri conferiti al presidente del Consiglio dall'art. 95 Cost., e attribuisce al ministro per i Rapporti

⁸⁸ Circa le concrete modalità di esercizio dei poteri del presidente delle Conferenze nella prassi, in sede di determinazione dell'ordine del giorno, ad «accogliere le istanze formali o informali delle autonomie di inserirvi punti e argomenti di discussione», ovvero ad attendere, «prima di sottoporre all'esame della Conferenza un dato provvedimento», la conclusione da parte delle autonomie dei «passaggi necessari per il loro coordinamento interno», Busia, *Verso la riforma* cit., p. 124.

con le Regioni una posizione «fiduciaria» e di particolare rilevanza nell'ambito della compagine governativa⁸⁹.

Tuttavia, nella prassi delle Conferenze Stato-Regioni e unificata si registra anche la tendenza alla declinazione dell'indirizzo e coordinamento, soprattutto in chiave di coordinamento della finanza pubblica dei rapporti finanziari, anche da parte del ministro dell'Economia e delle finanze, che interviene con un proprio ruolo, talora necessariamente divergente dalle istanze delle autonomie e con un approccio differente rispetto a quello normalmente tenuto dal ministro per gli Affari regionali e dal presidente del Consiglio improntato generalmente alla ricerca della mediazione pur nell'ambito della conduzione delle linee di politica generale del governo.

5.3 *Il presidente del Consiglio «negoziatore» con le Regioni e gli enti locali*

Se il sistema delle Conferenze ha finora costituito l'unica sede di coordinamento tra Stato e autonomie locali, acquisendo progressivamente per questa ragione un particolare rilievo istituzionale, tuttavia non è apparso adeguato a soddisfare l'esigenza di armonizzare la complessità dei diversi livelli di governo centrale e locale, nonostante i tentativi di alcuni governi del passato di «restituire loro una maggiore efficienza sul piano della struttura e del metodo di lavoro»⁹⁰ e nonostante i tentativi di parlamentarizzare o costituzionalizzare sedi e processi decisionali dei rapporti tra Stato e autonomie locali.

⁸⁹ Va rammentato che nella prassi più recente, lo svolgimento dei compiti di coordinamento e di promozione nell'ambito nell'attività delle Conferenze Stato-Regioni e unificata, pur concentrandosi in larga misura sul ministro per i Rapporti con le Regioni, è esercitato anche dal ministro per le Politiche europee cui, successivamente all'entrata in vigore della legge n. 11/2005 sono state sempre delegate «le funzioni e le attribuzioni di competenza del Presidenza del Consiglio dei Ministri dirette ad assicurare la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea», quelle relative alla convocazione, sentito il ministro per i Rapporti con le Regioni, e alla copresidenza della sessione comunitaria della Conferenza medesima.

⁹⁰ Tale era l'auspicio espresso dalla ministra Linda Lanzillotta a proposito del d.d.l. del secondo governo Prodi che avrebbe dovuto unificare le Conferenze in un unico centro di concertazione, *Intervento del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali, Linda Lanzillotta, sulle linee programmatiche del suo dicastero in occasione dell'audizione presso la I Commissione (Aff. cost.) della Camera - 5 luglio 2006*, consultabile sul sito www.astrid-online.it.

I limiti riconosciuti al sistema delle Conferenze dipendono da alcune caratteristiche strutturali quali la natura prettamente politico-amministrativa degli atti prodotti dalle Conferenze, la mancanza di terzietà di tali organi incardinati presso la presidenza del Consiglio, l'informalità dei processi collaborativi attuati nei loro ambiti e soprattutto l'impossibilità di condizionare il procedimento legislativo statale⁹¹.

Ciò risulta ancora più evidente se si considera che gli atti elaborati in seno alle Conferenze rappresentano di fatto «l'unico surrogato di un inesistente raccordo legislativo, [...] di una sede di rango costituzionale all'interno della quale dare spazio alle dinamiche di integrazione»⁹².

La Conferenza Stato-Regioni svolge un'importante attività consultiva sugli schemi di disegni di legge, decreti legislativi e regolamenti di governo nelle materie di interesse delle Regioni, oltre che quando sia espressamente previsto da disposizioni normative o in ogni altra ipotesi in cui il presidente del Consiglio lo ritenga opportuno. Tuttavia, la partecipazione delle Regioni ai processi normativi non introduce vincoli giuridici nella formazione della legge statale, con gravi ricadute in termini di contenzioso Stato-Regioni⁹³ peraltro acuito dalle situazioni di incertezza originate dalle modifiche al Titolo V della Costituzione apportate dalla legge costituzionale n. 3/2001, i cui nodi attuativi hanno comportato un incremento della conflittualità tra Stato e Regioni. Dal complesso di tale assetto e delle relative debolezze, emerge in modo evidente l'ampiezza dello spazio politico-istituzionale di mediazione in cui principalmente la coppia presidente del Consiglio-ministro per gli Affari regionali e il governo possono agire.

Il presidente del Consiglio è messo in condizione di condurre trattative con i presidenti delle Regioni su basi generali, senza pe-

⁹¹ Sui punti di forza e di debolezza del «sistema delle conferenze» nel sistema attuale si veda, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle Conferenze. Documento Conclusivo, approvato il 13 ottobre 2016, consultabile all'indirizzo https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/notizie/2016/Documento_conclusivo_13_10_2016.pdf (17 novembre 2021).

⁹² V. Onida, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in «Le Regioni», 2007, 1, p. 12.

⁹³ Cfr. A. Candido, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in «Rivista AIC», 2016, 3, p. 5.

raltro dover parcellizzare e isolare l'esame dei singoli affari in una serie di confronti individuali, potendo misurare la praticabilità della linea politica che il governo si accinge a varare ed essendo in grado di coinvolgere e responsabilizzare nel disegno di mediazione e nella definizione dell'indirizzo di coordinamento i titolari dei singoli dicasteri, creando così le stesse condizioni per una positiva definizione in Consiglio dei ministri delle questioni da deliberare e successivamente da attuare⁹⁴.

⁹⁴ Si vedano le ancora attuali considerazioni di S. Bartole, *Presidente del Consiglio, Conferenza regionale e Ministro per gli affari regionali*, in «Quaderni costituzionali», 1982, 1, p. 104.