



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2024

«Premierato, Cancellierato,
Semipresidenzialismo e
Presidenzialismo: uno sguardo
comparato»

a cura di

Andrea Cardone, Paolo Caretti, Massimo Morisi

Giugno 2024

Sommario

Introduzione alla Ricerca	2-5
Capitolo I	6-141
Capitolo II	142-270
Capitolo III	271-458

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DAL 1948 A OGGI. SEMPRE UGUALE, EPPURE SEMPRE DIVERSO...

di *Tommaso Saccardi*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive: una scarna disciplina costituzionale e alcune fasi di rilievo. – 2. De Gasperi e il “governo del primo ministro” dalla Costituente alla I legislatura. – 3. Il Presidente del Consiglio dal centrismo al compromesso storico, un albero nella foresta dei partiti. – 3.1. La pretesa di governabilità degli anni Ottanta: il rapporto Giannini, il decalogo Spadolini e i tentativi di riforma (ancora) mancati. – 4. La svolta del 1988, l’avvento di un nuovo sistema politico e un tentativo di bipolarismo. Un Presidente di fronte al paradosso.

1. Considerazioni introduttive: una scarna disciplina costituzionale e alcune fasi di rilievo.

Il testo costituzionale dedica al governo e al Presidente del Consiglio una disciplina piuttosto scarna. Come è noto, ambedue trovano la loro collocazione nel Titolo III della Parte II della Costituzione, per l’appunto rubricata “Il Governo”, nonostante riferimenti all’esecutivo e al suo vertice siano rinvenibili anche in altri articoli della Carta laddove si disciplinano le loro relazioni con gli altri organi costituzionali²⁴⁸.

Nello specifico, la figura del Presidente del Consiglio è testualmente menzionata in cinque diversi articoli: 89, 92, 93, 95 e 96. Volendo concentrare l’attenzione sulle norme fondamentali che tratteggiano la fisionomia della carica, pare opportuno tralasciare gli articoli 89 e 96 che – trattando, rispettivamente, della controfirma degli atti del Capo dello Stato e delle peculiarità della responsabilità penale dei componenti del governo – si riferiscono a fattispecie ben precise e perciò non di particolare aiuto nel fornire una panoramica generale delle funzioni. Lo stesso può dirsi per l’art. 93 che si limita a disciplinare le procedure del giuramento dei membri del governo. Dunque, gli unici punti fermi generali ricavabili dalla Costituzione sono la nomina del Presidente del Consiglio ad opera del Presidente della Repubblica, il quale è altresì titolare della nomina (quantomeno formale²⁴⁹) dei ministri – sia pur su proposta del primo (art. 92) – e il compito di direzione della politica generale del governo e di mantenimento dell’unità di indirizzo politico e amministrativo (art. 95).

Una cornice costituzionale siffatta delinea in modo molto sintetico il ventaglio di attribuzioni presidenziali e gli attribuisce in forma espressa poteri limitati. In questo contesto, il Presidente del Consiglio emerge più che di per sé, mediante l’enunciazione delle sue prerogative, sempre nel rapporto ora di analogia, ora di difformità con quelle dei singoli

²⁴⁸ Si pensi, in proposito, agli articoli 76 e 77 Cost. che disciplinano i casi in cui il governo è legittimato all’esercizio della funzione legislativa all’interno del Titolo I, dedicato al Parlamento, della parte sull’ordinamento della Repubblica e all’art. 120, secondo comma, Cost. che prevede i presupposti del potere sostitutivo governativo rispetto alle articolazioni periferiche dello Stato nel Titolo V dedicato a Regioni, Province e Comuni.

²⁴⁹ Sulla complessa questione di un ruolo sostanziale del Capo dello Stato nella nomina dei ministri, cfr., *ex multis*, le divergenti opinioni di L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 1957, pp. 1170- 1208, ora in ID. *Costituzione, partiti, istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2009, pp. 25-75, contrario a un potere di intervento presidenziale salvo il caso «scolastico, per la verità, che esso [il ministro *n.d.R.*] non goda dei diritti civili e politici» (59) ed E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, in *Quad. cost.*, 3, 2018, pp. 671-673, secondo cui il Capo dello Stato dispone di un «margine di libertà [...] che può condurre, al limite, anche al rifiuto della persona proposta» (672).

ministri. Infatti, tutte le disposizioni che fanno riferimento al Presidente del Consiglio – dalla nomina al giuramento, dalla controfirma al ruolo di direzione politica – menzionano sempre anche i ministri talora per segnalare che la norma vale per entrambi, talaltra per distinguerne la posizione. Così, l'art. 89 sancisce che gli atti del Capo dello Stato necessitano della controfirma ministeriale e, al secondo comma, aggiunge che quelli che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge vanno controfirmati anche dal Presidente del Consiglio; l'art. 96 prevede il medesimo regime di responsabilità penale per i reati commessi nell'esercizio delle funzioni da Presidente e ministri. Ma anche l'art. 95, perno delle funzioni del capo del governo, immediatamente dopo aver stabilito le sue prerogative, enuncia quelle dei ministri, evitando la scelta stilistica e allo stesso tempo sostanziale di trattarne in un articolo diverso. Questo rapporto inscindibile, tale per cui la singolarità del Presidente del Consiglio non può mai andare a oscurare la collegialità dell'istituzione governativa, è ben evidente fin dalla prima disposizione dedicata all'istituto governativo, recata dall'art. 92 che sancisce come esso «è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri».

La configurazione di un Presidente del Consiglio poco caratterizzato e piuttosto debole rispetto, in primo luogo, all'istituzione di cui è al vertice è per vero coerente con la logica di fondo di una Costituzione armistiziale²⁵⁰, alla base del testo del 1948. Con ciò non si intende fare riferimento a strascichi del conflitto mondiale che si era da poco concluso al momento di redigere la Carta costituzionale e neppure a una tregua tra coloro che avevano contribuito alla Resistenza o comunque si erano opposti al fascismo e coloro che invece, per convinzione o per convenienza, non l'avevano fatto. Ci si riferisce piuttosto al «conflitto interno all'alleanza di forze politiche, sociali e militari risultate vincitrici [il quale *n.d.r.*] aveva natura "esistenziale", perché relativo ai principi fondamentali del vivere comune e perché ciascuno temeva che dal successo dell'altro potessero derivare pericoli per la propria stessa sopravvivenza»²⁵¹. D'altronde, che la definizione dei poteri del Presidente del Consiglio non dipese da un timore dei Costituenti di una svolta autoritaria – un "complesso del tiranno" – è testimoniato anche da alcuni tra i più autorevoli di loro ad anni di distanza.

Giuseppe Dossetti, intervistato da Leopoldo Elia e Pietro Scoppola nel 1984, osservò come agli iniziali timori della Dc di un governo nelle mani del Partito comunista si fossero aggiunti successivamente quelli speculari dei comunisti stessi in seguito alla fuoriuscita dal governo: «da lì derivò poi tutto l'eccessivo garantismo della Costituzione e derivarono anche altre conseguenze: la Corte costituzionale e il referendum»²⁵². Incalzato da Elia, Dossetti convenne che entrambi gli schieramenti per eccesso di paura l'uno dell'altro respinsero le proposte dei giuristi che proponevano un rafforzamento dei poteri dell'esecutivo. E ancora, a Elia che parla del duplice timore del comunismo e del fascismo, Dossetti risponde icasticamente «forse del fascismo un po' meno»²⁵³.

Con questi presupposti a fondamento delle scelte dei Costituenti e in assenza finora di modifiche costituzionali della figura del Presidente del Consiglio, sembra apparentemente paradossale interrogarsi su quale sia stata la sua evoluzione in una prospettiva di diritto

²⁵⁰ Per tale definizione, R. PERNA, *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangieri Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017, p. 87.

²⁵¹ *Op.cit.*

²⁵² L. ELIA, P. SCOPPOLA, *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 64.

²⁵³ L. ELIA, P. SCOPPOLA, *A colloquio*, cit. p. 63.

costituzionale. Se non vi sono stati mutamenti del testo, non dovrebbe esservi stata neppure un'evoluzione. Tuttavia, a causa delle preoccupazioni che animavano i Costituenti, i quali per le ragioni ricordate non intendevano dedicare troppo spazio e poteri all'istituzione governativa, la Costituzione sul punto è redatta, come è stato autorevolmente osservato, «in maniera sommaria ed aperta a divergenti applicazioni»²⁵⁴. Negli ampi confini tracciati dal Costituente, è dunque ben possibile che la legislazione ordinaria di attuazione, i Regolamenti parlamentari, il sistema elettorale e finanche il modello di scheda su cui esprimere il voto rivestano una funzione molto più pregnante e decisiva di quanto avverrebbe con indicazioni costituzionali più rigide e puntuali. Si può pensare, in proposito, all'importanza della legge recante l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, approvata nella X legislatura, ma il cui travagliato *iter* aveva preso avvio già nella I o all'indicazione obbligatoria del capo della coalizione o di lista sulla scheda elettorale prevista dalla legge n. 270/2005 (cd. legge Calderoli e nota giornalmisticamente come *Porcellum*), che implicitamente era anche il candidato alla Presidenza del Consiglio di quello schieramento (su cui v. *infra*, par. 4).

Esaminando la figura presidenziale nel suo sviluppo storico repubblicano, emergono alcuni grandi momenti di svolta che segnano, a Costituzione invariata, un mutamento nel ruolo del vertice dell'esecutivo. E allora non pare inutile, ma anzi è opportuno, soffermarsi ad analizzarli per comprendere quale sia stata la traiettoria percorsa e per cercare di individuare le radici della proposta di revisione costituzionale in discussione.

Una prima fase si svolge nel corso della I legislatura repubblicana, dal momento dell'entrata in vigore della Carta costituzionale fino all'uscita di scena del suo protagonista indiscusso, Alcide De Gasperi.

Una seconda fase trova il suo sviluppo temporale nel successivo trentacinquennio di vita repubblicana ed è caratterizzata da un ruolo minore del Presidente del Consiglio e dal predominio dei partiti che ne limitano la forza innovatrice e le potenzialità di *leadership*.

Una terza e ultima fase ha il suo inizio con l'approvazione della legge n. 400/1988 e l'attuazione della riserva di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio contenuta nell'art. 95 Cost. a distanza di un quarantennio dalla sua entrata in vigore e tiene conto della radicale evoluzione dello scenario politico nel triennio 1992 – 1994 con la fine del tradizionale sistema dei partiti, l'adozione in successione di differenti sistemi elettorali e il tentativo di una revisione dell'assetto istituzionale dello Stato. Si darà infine conto di alcune possibili cause che hanno reso negli anni il Presidente del Consiglio totalmente diverso, eppure, paradossalmente, sempre uguale a sé stesso proprio come la nave dell'eroe Teseo che dà origine all'omonimo paradosso.

2. De Gasperi e il “governo del primo ministro” dalla Costituente alla I legislatura.

Una prima fase da prendere necessariamente in considerazione è quella degli albori della Repubblica, in cui nella concreta prassi applicativa le norme costituzionali prendono corpo. Nonostante sia quasi inevitabile partire dalle origini per analizzare qualunque evento, l'esperienza della I legislatura si presenta subito interessante per l'atteggiarsi di alcune caratteristiche della forma di governo che non si sarebbero mantenute anche in futuro e che

²⁵⁴ Cfr. L. PALADIN, voce *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 676.

invece attualmente si cerca sovente di replicare. In controtendenza con l'esperienza successiva, è stato rilevato che tra «il 18 aprile 1948 e il 7 giugno 1953 il sistema costituzionale di fatto in Italia si era [...] singolarmente avvicinato (non per imitazione, ma per spontanea evoluzione di cose) al sistema di gabinetto inglese»²⁵⁵. Per altri, più che di una forma all'inglese di governo del Primo Ministro, si sarebbe trattato di un «Cancellierato incipiente»²⁵⁶. Altri ancora rilevano, su un piano più generale, che «almeno per tutta la prima legislatura repubblicana la ritardata attuazione del pluralismo istituzionale [...] e l'ampiezza del sostegno parlamentare del Governo lasciarono credere che il sistema repubblicano [...] appartenesse al tipo dei governi razionalizzati»²⁵⁷. Il punto di convergenza di tutte e tre le opinioni citate, tralasciando se sia più opportuno accostare al funzionamento della forma di governo italiana del tempo quella primoministeriale inglese o quella del cancellierato tedesca, è dato dalla constatazione di una particolare forza del governo e del Presidente del Consiglio, non più sperimentata successivamente.

Le ragioni di questa forza derivavano insieme da fattori specifici legati alla persona dell'allora Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi e dal contesto storico interno e internazionale. Bisogna in primo luogo ricordare che De Gasperi era già Presidente del Consiglio prima dell'approvazione della Costituzione, durante i lavori dell'Assemblea costituente. In quella fase, la costituente svolgeva un'attività legislativa assai limitata: infatti, in base all'art. 3 del decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 16 marzo 1946 «fino alla convocazione del Parlamento a norma della nuova Costituzione il potere legislativo resta delegato, salva la materia costituzionale, al Governo, ad eccezione delle leggi elettorali e delle leggi di approvazione dei trattati internazionali, le quali saranno deliberate dall'Assemblea»²⁵⁸. De Gasperi, dunque, che fu chiamato alla guida del governo il 10 dicembre 1945, si trovò per circa un anno e mezzo a gestire nella neonata Repubblica italiana in quasi totale autonomia sia il potere legislativo sia quello esecutivo²⁵⁹. E tale concentrazione di poteri risulta ancor più accentuata nel periodo del suo quarto governo, in cui un ruolo preponderante spettò, dopo l'uscita delle sinistre, proprio al partito della Democrazia cristiana.

In seguito, approvata la Costituzione, le forze politiche si presentarono al primo appuntamento elettorale nazionale dell'epoca repubblicana – il 18 aprile 1948 – divise in due blocchi omogenei e aspramente contrapposti non solo sulle normali contingenze politiche, ma anche rispetto alla complessiva visione del mondo e alle scelte sulla collocazione

²⁵⁵ Si v., per tale lettura, G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Corbaccio, Milano, 1995, p. 500. Secondo l'Autore, ciò dipendeva essenzialmente dalla persona dell'allora Presidente del Consiglio, Alcide De Gasperi, in cui «l'esecutivo aveva trovato un centro di gravità stabilizzato, e una barriera spesso efficace contro la tirannia e la irresponsabilità partitica [...] Il potere del governo era, nel fatto, immenso; e, mancando un valido terzo potere, avrebbe potuto anche costituire un grave pericolo, se diversa fosse stata la natura delle forze su cui si appoggiava e il carattere dell'uomo e degli uomini in cui si impersonava (pp. 500-501).

²⁵⁶ È questa la prospettiva, evidente fin dal titolo, di M. OLIVETTI, *Il Cancelliere. Alcide De Gasperi Presidente del Consiglio, con particolare riguardo alle crisi di governo*, in *Federalismi*, 1° novembre 2023, p. 159.

²⁵⁷ Cfr. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 415.

²⁵⁸ Il successivo comma consentiva peraltro al governo di sottoporre all'Assemblea qualunque altro argomento su cui ritenesse opportuna una sua deliberazione.

²⁵⁹ Per il breve periodo tra il 13 e il 28 giugno 1946 – all'indomani della proclamazione dell'esito referendario favorevole alla Repubblica e fino alla designazione di Enrico De Nicola – De Gasperi esercitò anche le funzioni di Capo provvisorio dello Stato.

internazionale del Paese. Il timore di entrare nell'orbita dell'Unione sovietica a guida staliniana²⁶⁰ in caso di vittoria elettorale del fronte delle sinistre e perciò di abbandonare le libertà occidentali contribuì certamente a compattare la coalizione che faceva capo alla Democrazia cristiana sotto la guida di De Gasperi, contribuendo a rafforzarne la *leadership*. La Dc riuscì così a ottenere il miglior risultato della sua storia (48,51% alla Camera e 48,11% al Senato) che le assicurò l'autosufficienza parlamentare.

In questo contesto, una salda conduzione del governo nelle mani di un Presidente del Consiglio autorevole come De Gasperi – sia pure formalmente distinto dal segretario della Democrazia cristiana ad eccezione di un breve periodo nel 1946 – e l'autosufficienza parlamentare del principale partito di maggioranza rafforzarono l'idea di un capo del governo all'inglese o alla tedesca. Ciò è vero tanto più se si considera che in quegli anni non erano ancora entrati in funzione istituti di garanzia dell'ordinamento, prima fra tutti la Corte costituzionale, o di decentramento del potere, quali le regioni. Va tuttavia ricordato che, nonostante De Gasperi sia stato ininterrottamente a capo del governo dal 1945 al 1953, egli presiedette sette governi, di cui tre nel periodo repubblicano, cifra ben lontana dall'idea di un governo duraturo. Inoltre, la *leadership* autorevole dello statista trentino fu «appoggiata con convinzione solo da una parte del suo partito e costretta a mediare con alleati che, già all'indomani delle elezioni del 1948, iniziarono progressivamente a marcare la propria identità»²⁶¹.

In ogni caso, la I legislatura è particolarmente importante per una disamina dell'istituto presidenziale poiché è in essa che inizia a manifestarsi la prassi di funzionamento degli organi costituzionali che influenzerà in seguito i periodi successivi. Lo stesso De Gasperi «era convinto che la Costituzione riservasse al presidente una posizione preminente rispetto agli altri membri del gabinetto (come ebbe modo di confermare ufficialmente durante la discussione sul rimpasto del 1951)»²⁶². Coerentemente, nel corso della legislatura fu presentato un disegno di legge di iniziativa governativa di attuazione dell'art. 95 Cost. che, tuttavia, non riuscì a giungere all'approvazione²⁶³. Per la verità, l'innovazione proposta dal disegno di legge si limitava perlopiù a trasporre sul piano normativo aggiornamenti di prassi preesistenti: le accese contrapposizioni politiche tra maggioranza e opposizione e interne alla stessa maggioranza, infatti, «impedirono di realizzare un assetto normativo [...] nel senso del rafforzamento della figura del primo ministro»²⁶⁴ e resero evidente che l'impressione di un governo caratterizzato da una forte impronta del Presidente del Consiglio fosse derivata dalla contingenza politica e, soprattutto, più dalla personalità di De Gasperi che non da un reale assetto dei poteri.

²⁶⁰ Il ruolo rivestito dalla politica estera, in particolare dal posizionamento rispetto all'Unione sovietica, unito all'evocazione della tradizionale fede cattolica della popolazione italiana è esemplificato dal celebre *slogan* coniato da Giovannino Guareschi “nel segreto della cabina elettorale Dio ti vede, Stalin no”, presente sui manifesti elettorali del fronte democristiano.

²⁶¹ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La forma di Governo nella prima legislatura repubblica: un premierato 'ante litteram'?*, in P. Caretti, M. C. Grisolia (a cura di), *Lo stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 445.

²⁶² Cfr. P. MILAZZO, *L'assetto del governo*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Carocci, Roma, 2004, p. 75.

²⁶³ Si tratta dell'A.C. n. 2762 di iniziativa governativa, presentato alla Camera dei deputati nella I legislatura e recante «Attribuzioni degli organi del Governo della Repubblica e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri».

²⁶⁴ Così P. MILAZZO, *L'assetto del governo*, cit. pp. 76 – 77.

Sul finale della legislatura si tentò di dar corso a una differente articolazione, non solo politica ma anche istituzionale, della forma di governo con l'approvazione di una riforma elettorale in un clima di durissimo scontro parlamentare con le sinistre. La legge, rimasta celebre con l'epiteto di "truffa"²⁶⁵ che le attribuirono i suoi detrattori, avrebbe attribuito nella sola Camera dei deputati un premio del 65% dei seggi alle liste appentate che avessero conseguito la metà più uno dei voti. Tale riforma, come è noto, non vide mai applicazione in quanto per pochissimi voti non fu raggiunto la soglia di voti necessaria alle elezioni del 1953 e l'anno seguente fu abrogata. Pur nella consapevolezza di non poter prevedere lo sviluppo della storia d'Italia se quella legge fosse stata applicata, si può affermare che avrebbe certamente dato maggiore forza parlamentare ai governi e forse avrebbe contribuito ad un anticipato rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio. Con il fallimento della legge elettorale del 1953 tramontò per lungo tempo l'aspirazione a un rafforzamento del governo e del Presidente del Consiglio e nel volgere di un anno, con la scomparsa di De Gasperi, si sarebbe conclusa definitivamente la fase storica che aveva fatto pensare a un governo del primo ministro.

3. Il Presidente del Consiglio dal centrismo al compromesso storico, un albero nella foresta dei partiti.

La sostanziale sconfitta di De Gasperi alle elezioni del 1953 e la sua uscita di scena costituirono la fine di una stagione, anche se il centrismo in quanto tale sarebbe durato ancora fino alla fine del decennio. In ogni caso, la mancata attivazione del premio di maggioranza nel 1953 rappresentò uno spartiacque non solo per la storia politica italiana, ma anche per l'evoluzione dei governi, in quanto favorì l'affermazione della prassi del "governo ai margini".

Le elezioni per la composizione del Parlamento della II legislatura avevano infatti certificato il venir meno dell'autosufficienza numerica della Democrazia cristiana, garantito nella legislatura precedente dallo straordinario risultato del 18 aprile 1948. Lo stato dei rapporti di forza parlamentari imponeva, dunque, il supporto parlamentare di altri partiti per garantire la fiducia a un governo. Alla luce del diverso scenario, per evitare un ulteriore decremento di voti la Dc si concentrò sul consolidamento del proprio consenso elettorale, impedendo l'adozione di provvedimenti eccessivamente impopolari e sul collocamento di personale di propria fiducia nelle istituzioni. Ciò comportò un'inevitabile diminuzione della spinta innovatrice del governo e una perdita di importanza dei soggetti che ne erano alla guida, collocando l'istituzione governo non più al centro ma ai margini della decisione politica, che trovava i suoi protagonisti nei partiti (ed essenzialmente in quello democristiano). Il nuovo ordine faceva leva sulle «accresciute competenze dello stato nel campo dell'economia, con lo sviluppo delle partecipazioni statali [le quali avrebbero posto *n.d.r.*] così le premesse del cosiddetto "sistema di potere" o della "occupazione del potere" da parte della Dc»²⁶⁶ che divenne una costante dell'epoca successiva.

²⁶⁵ In materia si v. G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Il Mulino, Bologna, 2003.

²⁶⁶ Così P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 272.

In conseguenza di questi mutamenti, nella fase del centrismo postdegasperiano della seconda metà degli anni Cinquanta e del centro - sinistra degli anni Sessanta il centro dell'attività politica si spostò sui partiti e sulle loro proiezioni parlamentari e l'Italia poté essere inclusa, nella celebre tripartizione di Leopoldo Elia, tra le forme di governo «a multipartitismo estremo», caratterizzate da instabilità e inefficienza del rapporto Parlamento – governo²⁶⁷. E a risentire di quest'instabilità fu anzitutto il Presidente del Consiglio, il quale «doveva rassegnarsi a svolgere un ruolo di paziente mediatore tra le forze costituenti la sua maggioranza [...] Sicché, nella sua prospettiva, si trattava non tanto di imporre una linea politica, quanto di graduare (a costo di rinviare *sine die*) la discussione dei problemi più scottanti che avrebbero potuto segnare la sua sorte»²⁶⁸. L'effettività delle stesse prerogative costituzionali presidenziali era posta seriamente in dubbio: l'art. 92, secondo comma, Cost., a tenore del quale la proposta di nomina dei ministri avviene ad opera del Presidente del Consiglio era in concreto disapplicato, in quanto le proposte derivavano nei fatti dalle segreterie di partito, finanche dalle singole correnti, e un eventuale rifiuto di nomina si sarebbe tradotto nel mancato sostegno di quella parte politica. Ciò si riverberava, di riflesso, sull'impossibilità per il Presidente di dirigere, altresì, la politica generale del governo, in presenza di «ministri di partito, organizzati dentro al governo in “delegazioni” provviste di un “capo delegazione”, [che *n.d.r.*] si sentirono responsabili non nei confronti del presidente o parlamento, ma solo di fronte al partito o alla corrente di appartenenza»²⁶⁹. A ciò si aggiungeva l'esistenza di una *conventio ad excludendum*²⁷⁰ nei confronti della partecipazione al governo del Partito comunista, che riduceva il novero degli attori politici passibili di ricevere l'incarico di guidare il governo e rendeva necessario stipulare alleanze postelettorali con un numero variabile di forze minori. Tutti questi fattori contribuivano a rendere assai problematica la definizione di un indirizzo politico coerente e stabile e depotenziavano il ruolo direttivo del Presidente del Consiglio, facendo emergere difficoltà di “governabilità del Governo”²⁷¹.

Nel 1956, durante il Governo Segni, fu portato avanti un secondo tentativo, dopo quello di De Gasperi, di dare attuazione all'art. 95 Cost. con la presentazione di un disegno di legge, anch'esso di iniziativa governativa. Oltre a regolare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la proposta fissava altresì il numero e le attribuzioni dei ministri²⁷², ma ebbe la medesima sorte del tentativo precedente per l'intervenuta fine della legislatura. A un terzo tentativo si diede corso nella successiva legislatura a opera del Governo Fanfani nel 1958, il quale si richiamava espressamente ai due progetti precedenti, come risulta fin dalla relazione illustrativa in cui si afferma la volontà di riproporre i testi precedenti «apportando alcune

²⁶⁷ Si v. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.* vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970.

²⁶⁸ In proposito, v. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 125.

²⁶⁹ Cfr. S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma, 1995, p. 65.

²⁷⁰ Secondo la definizione di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.* vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970.

²⁷¹ Per tale espressione, v. C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dieci legislature*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 183.

²⁷² Sul punto, cfr. R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi*, in www.amministrazioneincammino.it, novembre 2014, pp. 11-12.

modifiche e integrazioni suggerite da nuove esperienze ed esigenze»²⁷³. In seguito, l'intento di tutti i successivi governi di dare attuazione all'art. 95 Cost. cessò di rappresentare «un effettivo impegno dell'indirizzo politico, risolvendosi in rituale clausola di circostanza, a cui in genere non ha fatto seguito nemmeno il disegno di legge promosso dall'esecutivo»²⁷⁴. D'altronde, l'instabilità governativa del trentennio tra gli anni Cinquanta e Ottanta non consentiva, ragionevolmente, le precondizioni politiche che avrebbero potuto portare a felice esito l'attuazione del disegno costituzionale sul punto. La debolezza dei governi del tempo, peraltro, è attestata da alcuni dati: tra il 1953 e il 1981 la durata media è stata inferiore all'anno (284 giorni) e sono stati 1103 i giorni complessivi delle crisi di governo (che hanno avuto, in media, la durata di 34,4 giorni ciascuna)²⁷⁵. Quell'istituzione governativa, che i Costituenti per le ragioni ricordate avevano voluto descrivere in modo sfumato, per la sua stessa configurazione risentiva in modo particolare dell'assetto del sistema politico. Era, dunque, fisiologico che in un contesto a multipartitismo estremo il ruolo del Presidente del Consiglio fosse necessariamente sacrificato e minore sull'altare delle contingenze politiche dei singoli partiti. Come è stato giustamente osservato «quando le coalizioni presentano un tasso di conflittualità interna e il policentrismo governativo assume forme molto spinte, il presidente del consiglio non riesce, in pratica, a svolgere le sue funzioni di coordinamento e promozione e il rendimento dell'esecutivo si abbassa a livelli non accettabili»²⁷⁶.

Progressivamente, con l'allargamento della maggioranza a forze esterne rispetto ai soli partiti di centro, cominciò ad assumere un ruolo centrale l'istituzione parlamentare. Era in Parlamento, infatti, che le forze politiche potevano meglio far comprendere le loro volontà, sostenendo o respingendo le diverse proposte del governo e contribuendo ulteriormente a renderlo un comitato esecutivo del Parlamento²⁷⁷. Gli anni Settanta costituirono, dunque, il periodo della centralità parlamentare, anche in virtù dell'approvazione dei nuovi Regolamenti del 1971 che disegnavano un Parlamento per gruppi rispetto a quello atomizzato della prima fase repubblicana. Sia pur introducendo formalmente il principio della programmazione dei lavori, la signoria dei gruppi sui lavori parlamentari era pressoché totale, specialmente alla Camera dei deputati dove le decisioni di programmazione richiedevano l'unanimità dei consensi in Conferenza dei presidenti di gruppo. Il periodo in cui il Parlamento raggiunse la sua massima importanza fu, probabilmente, il triennio 1976-1979 in cui fu in parte superata la *conventio ad excludendum* nei confronti dei comunisti al governo, i quali – pur senza parteciparvi direttamente – per la prima volta non votarono contro la fiducia ma si astennero²⁷⁸.

²⁷³ Si v. la relazione illustrativa dell'A.S. n. 94, presentato al Senato nella III legislatura e recante «Attribuzioni degli organi del] Governo della Repubblica e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri», p. 2.

²⁷⁴ Secondo S. LABRIOLA, *Il governo della Repubblica: organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Maggioli, Rimini, 1997, p. 19.

²⁷⁵ Per tali riferimenti, cfr. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 114.

²⁷⁶ Cfr. P. CIARLO, *Art. 95, in Commentario della Costituzione – Il Consiglio dei ministri*, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma, 1994, p. 382.

²⁷⁷ E non più il comitato direttivo che aveva rappresentato nella I legislatura secondo L. ELIA, *Il governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, 4, 1951, ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009.

²⁷⁸ Per una ricostruzione del tempo, tra le tante, si v. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 272 ss.

Tuttavia, alla brusca conclusione di quell'esperienza con le elezioni anticipate del 1979, lo scenario si presentò molto diverso e una riflessione sul ruolo del governo e del Presidente del Consiglio tornò ad affacciarsi nel dibattito. Invero, una riflessione sul punto era già maturata in sede scientifica qualche anno prima: nel 1973, in occasione del primo venticinquennio della Costituzione, la rivista *Gli Stati* ospitò un confronto cui presero parte i più autorevoli costituzionalisti del tempo per uno scambio di vedute sul funzionamento del sistema politico-costituzionale. I relatori si interrogarono sul tema se una Repubblica presidenziale fosse preferibile alla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione. L'idea prevalente emersa da quel dibattito fu, però, differente e nel segno di una terza via tra la preesistente Repubblica parlamentare e una del tutto nuova Repubblica presidenziale. La preferenza andò, infatti, alla «elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio, alla testa di una coalizione di partiti affini, impegnati nell'attuazione di un programma organico di legislatura che ottenga il consenso del corpo elettorale»²⁷⁹. In tal senso si espressero, infatti, Mazzini Sandulli, Mortati, Crisafulli, Galeotti e La Pergola. Venuta meno in sede dottrinale la pregiudiziale a mantenere lo stesso assetto istituzionale, non tardarono a essere presentate proposte volte non più ad attuare la Costituzione ma anche a modificarla. Il primo *leader* che agì in questa direzione fu Bettino Craxi che il 28 settembre 1979 sulle colonne de *l'Avanti* scrisse della necessità di una grande Riforma in un articolo intitolato *Ottava legislatura*. L'Italia, a suo parere, era a un bivio e occorreva risolvere, nella legislatura che stava iniziando, i «problemi che riguardano l'esercizio del potere legislativo, la stabilità ed efficacia dell'esecutivo».

3.1. La pretesa di governabilità degli anni Ottanta: il rapporto Giannini, il decalogo Spadolini e i tentativi di riforma (ancora) mancati.

L'emersione del tema della governabilità, prima nella riflessione scientifica quindi nella progettualità politica, segnava un deciso cambio di passo e un diverso modo di pensare dei protagonisti della vita istituzionale.

Si era in una fase storica in cui non si guardava più all'esigenza di coinvolgere tutti nelle decisioni, ma anzi di poter decidere anche senza il sostegno di una o più parti minoritarie. Quella necessaria unanimità dei consensi per la programmazione dei lavori parlamentari alla Camera, che pure era stata prevista non molti anni prima, appariva ormai retaggio di un tempo lontano.

Il Paese stava cambiando e sembrava avvertire maggiormente la necessità del momento della decisione, anche contrastata, rispetto ad una più condivisa ma più lenta. Questa sensibilità, incarnata in una personalità avvezzata alla decisione come Bettino Craxi, consentì di coagulare un consenso sulla proposta di una riforma istituzionale²⁸⁰. Sempre nel 1979 il Ministro della funzione pubblica, Massimo Severo Giannini, presentò alle Camere il *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, noto più semplicemente con il nome di Rapporto Giannini, in cui nell'ultima parte sul *Riordinamento generale*

²⁷⁹ In proposito si v. l'introduzione di Franco Cangini www.dircost.unito.it/altriDocumenti/docs/gliStati1973.pdf (consultato in data 4 aprile 2024), p. 2 ss.

²⁸⁰ Sul tema v. le riflessioni di G. AMATO, *Il PSI e la riforma delle istituzioni*, in G. Acquaviva, L. Covatta (a cura di), *La «grande riforma» di Craxi*, Marsilio, Venezia, 1993, spec. pp. 39-40.

dell'amministrazione dello Stato dedicava un apposito punto alla Presidenza del Consiglio e all'attuazione all'art. 95 Cost. Giannini, in particolare, focalizzava la sua attenzione sul rapporto di dipendenza dell'organizzazione della Presidenza rispetto al modello prescelto di ordinamento del governo. Se, infatti, si intendeva optare per una formula all'inglese gli uffici avrebbero dovuto svolgere mere funzioni strumentali, come quelle di documentazione o di coordinamento. Viceversa, se si fosse optato per l'assetto francese occorre prevedere uffici non settoriali ma invece interdipartimentali. In ogni caso, pur non volendo attribuire eccessiva importanza ai modelli, lo studioso osservava che la loro funzione essenziale era quella di indicatori di principi, in quanto l'esperienza degli altri Stati aveva mostrato come «le creazioni irregolari e atipiche tendono ad affaticare le gestioni delle amministrazioni, se non altro perché pongono di continuo laboriosi problemi interpretativi»²⁸¹.

Le sempre più numerose iniziative sulla figura del Presidente del Consiglio trovarono uno sbocco pratico nel successivo decennio. Già nel 1981 il governo Spadolini, per la prima volta presieduto da un esponente non democristiano, agì in materia sul versante prima amministrativo e quindi istituzionale. Fu, infatti, proprio Spadolini che diede avvio a quella che sarebbe divenuta la legge n. 400/1988 recante l'ordinamento della Presidenza del Consiglio. D'altronde, «non a caso questa legge troverà concreto e faticoso avvio solo al riparo "rassicurante" di un governo guidato da un presidente espresso da un'estrema minoranza parlamentare»²⁸², manifestando ancora una volta il carattere armistiziale del patto costituente che in un primo tempo aveva contribuito a forgiare i caratteri "a fattispecie aperta"²⁸³ dell'istituzione governativa e in seguito aveva impedito l'attuazione della riserva dell'art. 95 Cost., nel timore di un rafforzamento dell'esecutivo.

Spadolini emanò disposizioni sull'ordinamento del gabinetto, con l'ordine di servizio pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 251 del 12 settembre 1981 in cui riorganizzava le strutture amministrative su base dipartimentale. Successivamente, con d.P.C.M. del 14 novembre 1981 istituì una commissione di studio (cd. commissione Cheli – Manzella) i cui lavori si conclusero con la stesura del disegno di legge n. 3403, presentato alla Camera il 13 maggio 1982, recante *Ordinamento della Presidenza del Consiglio*. La relazione illustrativa della proposta governativa esordiva ricordando che l'Italia si trovava da almeno trentaquattro anni senza un ordinamento del governo e che la prassi non aveva agevolato il sorgere di strumenti alternativi, ma anzi aveva reso ancora più urgente un intervento²⁸⁴. Il disegno di legge, tuttavia, non ebbe modo per l'ennesima volta di essere esaminato per la caduta del governo nell'estate 1982. Una volta ottenuto un nuovo incarico, Spadolini si presentò alle Camere per ottenere la fiducia e, consapevole dell'urgenza di un intervento sul punto, espose il noto decalogo di azioni per la riforma istituzionale dello Stato. Tra esse vi era l'esigenza di

²⁸¹ Cfr. M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979, p. 26.

²⁸² Cfr. A. MANZELLA, *Il presidente del governo*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni. Tomo II*, Laterza, Roma-Bari, 2022, p. 1173.

²⁸³ Per tale espressione, v. L. PALADIN, voce *Governo italiano*, cit. p. 676.

²⁸⁴ Nella relazione si legge, in particolare, che «la diaspora, amministrativa, direzionale, parlamentare, della "istituzione governo" è divenuta tale da richiedere ogni giorno di più una Presidenza del Consiglio quale polo centrale corrispondente al modello delineato dalla Costituzione» (p. 1).

dare attuazione all'art. 95 Cost. a partire dal disegno di legge presentato dal governo²⁸⁵, ma la breve durata e l'alto tasso di conflittualità del secondo governo Spadolini non consentirono neppure questa volta l'approvazione della legge attuativa ma aprirono definitivamente il varco all'intervento legislativo su cui ormai erano venuti meno i timori di svolte autoritarie e le pregiudiziali ideologiche.

4. La svolta del 1988, l'avvento di un nuovo sistema politico e un tentativo di bipolarismo. Un Presidente di fronte al paradosso.

L'approvazione della legge n. 400/1988, concernente *Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, dà finalmente attuazione all'art. 95 Cost. a distanza di quarant'anni dall'entrata in vigore della Carta. Si è già dato conto delle peculiari ragioni che ne hanno impedito l'adozione anzitempo, nonostante progetti in tal senso fossero stati presentati già nella I legislatura. Quanto va aggiunto è che tale atto normativo segna, finora, il più rilevante mutamento formale della figura del Presidente del Consiglio, riordinando e innovando la precedente legislazione statutaria che era ormai superata e distonica rispetto allo Stato repubblicano. Infatti, nonostante i numerosi tentativi condotti – in particolar modo a far tempo dagli Ottanta del secolo scorso – di modificare le norme costituzionali sul Presidente del Consiglio²⁸⁶, esse rimasero (e rimangono, al momento in cui si scrive) immutate.

La legge n. 400/1988 aveva sicuramente il pregio di dare ordine alla caotica e vetusta disciplina sul governo che era rimasta fino a quel momento in vigore. In particolare, la nuova legge recepiva la regola consuetudinaria della controfirma per mano del Presidente del Consiglio del suo stesso decreto di nomina, precisava le funzioni del Presidente e del Consiglio dei ministri, razionalizzando quanto già previsto nel decreto Zanardelli del 1901 e riconoscendo al Presidente un potere di indirizzo da esplicarsi per mezzo di direttive politiche e amministrative, funzionale all'esercizio delle attribuzioni dell'articolo 95, primo comma,

²⁸⁵ La stessa mozione di fiducia al governo recava, tra gli impegni programmatici, quello di «impostare e portare avanti, oltre i disegni di legge già presentati in Parlamento circa la struttura di vertice del Governo». Cfr. la mozione a firma degli onorevoli Gerardo Bianco, Labriola, Reggiani, Battaglia e Bozzi votata nella seduta antimeridiana della Camera del 2 settembre 1982. Atti parlamentari, VIII legislatura, Camera dei deputati, p. 51738.

²⁸⁶ Vanno ricordati, in questa direzione, la commissione Bozzi nella IX legislatura che proponeva l'istituzionalizzazione del Consiglio di Gabinetto con funzioni di ausilio al Presidente del Consiglio nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento; la commissione De Mita – Iotti nella XI legislatura che proponeva una forma di governo "neoparlamentare" con l'introduzione dell'istituto della "sfiducia e costruttiva" e l'elezione del Primo Ministro ad opera del Parlamento a Camere riunite a maggioranza assoluta e quindi con maggioranze differenti nei successivi scrutini. In mancanza di elezione entro un mese il Primo Ministro sarebbe stato designato dal Presidente della Repubblica e, se anche costui non fosse stato eletto, il Parlamento sarebbe stato sciolto; il cd. comitato Speroni nella XII legislatura che aveva ipotizzato alternativamente l'elezione diretta a suffragio universale del Primo Ministro in concomitanza con le elezioni della Camera dei deputati; la commissione D'Alema nella XIII legislatura che proponeva un sistema semipresidenziale combinato a elementi parlamentaristici; la riforma del Governo Berlusconi nella XIV legislatura che manteneva la prerogativa di nomina del Primo Ministro in capo al Presidente della Repubblica, istituendo però un collegamento con le elezioni della Camera; un approccio simile, sia pure più sfumato, era alla base della bozza Violante nella XV legislatura; infine, una proposta semipresidenziale ispirava la riforma della XVI legislatura per arrivare alla proposta attuale di elezione diretta del Presidente del consiglio, cd. *premierato*.

della Costituzione.²⁸⁷ Era, altresì, istituita e dettagliatamente disciplinata l'attività del Segretariato generale della Presidenza, apparato di supporto amministrativo, consulenziale e istruttorio, con al vertice una figura legata al Presidente da un rapporto fiduciario, nominata e revocata con apposito decreto di quest'ultimo²⁸⁸. In generale, la legge sulla Presidenza del Consiglio appariva informata ai criteri di specialità (tale per cui il relativo apparato differiva da quello dei ministeri), di flessibilità (in virtù del quale anche gli uffici e i dipartimenti istituiti con legge consentono margini di discrezionalità nell'articolazione della struttura) e di razionalizzazione (per cui tendenzialmente tutti gli uffici consentono attività di istruttoria e documentazione ed esercizio del potere in tutti i principali campi d'azione)²⁸⁹.

Successivamente, ulteriori modifiche attinenti all'ordinamento del governo e della Presidenza del Consiglio furono adottate con i decreti legislativi nn. 300/1999 e 303/1999. Segnatamente, con il primo si riduceva il numero dei Ministeri, accorpando, ad esempio, i Ministeri delle finanze e del tesoro, bilancio e della programmazione economica nel nuovo Ministero dell'economia e delle finanze e si riorganizzavano gli uffici ministeriali con lo scopo di renderli maggiormente omogenei al fine di realizzare gli obiettivi di governo²⁹⁰. Con il secondo, invece, si incideva direttamente sulla Presidenza del Consiglio, prevedendo un riordino delle attribuzioni tra la Presidenza e i vari Ministeri e un trasferimento delle strutture di supporto²⁹¹. Questo secondo decreto, peraltro, si inserisce nel solco di una tendenza sempre più marcata nel senso di un rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio anche a scapito dello stesso Consiglio dei ministri, rendendo il primo più autonomo dal secondo con l'attribuzione al solo Presidente della promozione e coordinamento nel processo di integrazione europea e della responsabilità per gli impegni assunti in tale sede²⁹², oltre che del coordinamento dell'azione di governo in tema di rapporti con le autonomie territoriali²⁹³.

All'indomani della legge sull'ordinamento della Presidenza, nei primi anni Novanta del secolo scorso, cominciava ad avvertirsi con chiarezza che il ruolo del Presidente del Consiglio di allora era ormai diverso da quello che rivestiva nelle precedenti fasi della vita repubblicana. E a questo disallineamento si è tentato di dare soluzione mediante revisioni delle norme costituzionali che avvicinasero il Presidente *della Costituzione* al Presidente *della realtà*. Dimostrano questi tentativi – finora infruttuosi – molte delle revisioni costituzionali tra quelle che hanno occupato i lavori parlamentari nelle ultime legislature (nonché quella attualmente *in itinere*) che hanno concentrato l'attenzione specialmente su due profili: in prima battuta, la

²⁸⁷ Tra le tante menzionate nell'elenco all'art. 5, comma 2, meritano di essere ricordate le seguenti per la loro rilevanza: indirizza ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo (lett. a); adotta le direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici e promuove le verifiche necessarie; in casi di particolare rilevanza può richiedere al ministro competente relazioni e verifiche amministrative (lett. e); può disporre, con proprio decreto, l'istituzione di particolari Comitati di ministri, con il compito di esaminare in via preliminare questioni di comune competenza, di esprimere parere su direttive dell'attività del Governo e su problemi di rilevante importanza da sottoporre al Consiglio dei ministri, eventualmente anche di esperti non appartenenti alla pubblica amministrazione (lett. h).

²⁸⁸ Per tali aspetti legati al contenuto della legge n. 400/1988, si v. R. PALENCA TABULAZZI, *Il Presidente del Consiglio*, cit. pp. 17 – 20.

²⁸⁹ La tripartizione indicata si deve a S. LABRIOLA, voce *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. dir.*, Agg. I 1997, par. 5.

²⁹⁰ Sul punto, v. ancora R. PALENCA TABULAZZI, *Il Presidente del Consiglio*, cit. p. 30.

²⁹¹ Cfr., in particolare, gli artt. 10 e 11 del d.lgs. 303/1999.

²⁹² Cfr. art. 3, commi 1 e 2.

²⁹³ Cfr. art. 4, comma 1.

volontà di attribuire un collegamento diretto con il corpo elettorale mediante l'elezione diretta del Presidente del Consiglio (come nella proposta allo stato in discussione) o quantomeno l'elezione indiretta parlamentare, tendenzialmente a Camere riunite (come previsto nella relazione finale della commissione De Mita – Iotti); in seconda battuta, l'introduzione di dispositivi idonei a garantire una maggior forza del governo in Parlamento e a consentire la durata in carica dell'esecutivo ragionevolmente per l'intera legislatura, sulla falsariga, spesso apertamente dichiarata, di quanto avviene nella forma di governo regionale o nelle amministrazioni comunali. Si ispira dichiaratamente a questa prospettiva un disegno di legge costituzionale presentato nell'attuale legislatura e abbinato alla proposta governativa scelta come testo base in Commissione. Esso, infatti, afferma nella relazione illustrativa che «la realtà italiana, la sua storia, la sua cultura e la sua tradizione ci dicono che vi è un solo modello istituzionale che possa [...] consentire al Paese di essere governato per cinque anni senza risentire dei continui cambi di umore delle forze politiche: il modello delle amministrazioni locali»²⁹⁴. L'esigenza di un governo che non concluda anzitempo il proprio mandato, peraltro, è assai risalente nel dibattito e richiama le considerazioni in favore del “governo di legislatura” che già formulava Crisafulli nel dibattito per il venticinquennale della Costituzione nel 1973 (su cui v. *retro*, par. 3).

Parallelamente all'intervento sul piano costituzionale, non sono mancate anche azioni correttive sulla legge elettorale, nella convinzione che – sia pur a Costituzione invariata – un mutamento del sistema elettorale avrebbe potuto fornire un utile contributo al duplice obiettivo del saldo legame con gli elettori e della stabilità del governo. In un primo momento, si è cercato di perseguire tale risultato con la semplice riforma in senso maggioritario del sistema. L'opzione era stata caldeggiata dal responso elettorale di due consultazioni referendarie: nel 1991 la schiacciante maggioranza dei votanti si era espressa per l'abrogazione della possibilità di esprimere fino a tre preferenze per l'elezione della Camera dei deputati e, conseguentemente, a favore di una preferenza unica. Si trattava, per la verità, dell'unico quesito sopravvissuto al vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale dei tre complessivi che ambivano a introdurre correttivi in senso maggioritario alla legislazione elettorale²⁹⁵. In seguito, nel 1993, gli elettori si pronunciarono ancora più chiaramente, questa volta sulla legge elettorale del Senato, per l'abrogazione della disposizione che prevedeva l'elezione maggioritaria in collegi uninominali solo dei candidati che avessero ottenuto il 65% dei voti nel collegio. Per effetto della soppressione di tale norma, che aveva reso di fatto

²⁹⁴ Si tratta della relazione al disegno di legge costituzionale n. 830, presentato il 1° agosto 2023, di iniziativa del senatore Renzi. Cfr. p. 2.

²⁹⁵ Gli altri due quesiti riguardavano la modifica della legge elettorale del Senato della Repubblica e delle amministrazioni comunali. Quanto al primo, esso proponeva l'abrogazione delle norme che prevedono « a) la possibilità per i candidati di presentarsi in più di un collegio senatoriale nell'ambito della stessa Regione; b) l'elezione in ogni collegio del candidato che abbia ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 65% dei votanti e la relativa proclamazione da parte dell'Ufficio elettorale circoscrizionale dei candidati che hanno conseguito detto quorum ; c) la proclamazione, da parte dell'Ufficio elettorale regionale, del candidato che abbia ottenuto, nel collegio, la maggioranza semplice dei voti validi solamente se questo collegio risulti l'unico, tra quelli inclusi nella Regione, in cui nessun candidato abbia conseguito il quorum del 65%» (cfr. Corte cost. n. 47 del 1991, *Cons. dir.* punto 5). Il secondo, invece, conteneva «a) l'eliminazione dell'attuale differenziazione tra il sistema elettorale previsto per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti ed il sistema elettorale previsto per i Comuni con popolazione superiore, estendendo anche a questi ultimi il sistema maggioritario con voto limitato, attualmente previsto per i soli Comuni di dimensione minore; b) l'eliminazione del potere, conferito all'elettore per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, di votare i singoli candidati prescelti, in qualunque lista ricompresi (c.d. *panachage*)» (punto 7).

inoperante il principio maggioritario formalmente enunciato, la legge diventava totalmente maggioritaria. A fronte di tali sollecitazioni, le Camere intervennero nello stesso anno e approvarono una disciplina valida per entrambi i rami del Parlamento, innovando il sistema elettorale dopo quarantacinque anni di vita repubblicana contraddistinti da una legge proporzionale pura. La nuova normativa, nota come *Mattarellum* dal nome del relatore alla Camera, on. Sergio Mattarella, prevedeva un meccanismo per il 75% maggioritario e per il restante 25% proporzionale e si articolava sull'elezione a turno unico in collegi uninominali per la parte maggioritaria con un temperamento in collegi plurinominali nella quota proporzionale.

Le prime elezioni in cui fu applicata la legge elettorale maggioritaria coincisero, poi, con un radicale mutamento del personale politico e dei partiti rappresentati in Parlamento e videro, per la prima volta, competere due schieramenti contrapposti che avevano pari possibilità e legittimazione politica di governare il Paese. Aveva, così, termine quella stagione di "democrazia bloccata" che durava dalla vittoria della coalizione di De Gasperi nel 1948, in virtù della necessaria presenza della Democrazia cristiana al governo quale garante della collocazione atlantica del Paese.

La riforma elettorale, che avrebbe consentito in astratto un governo più stabile e senza accordi, e lo sconvolgimento del panorama politico con l'emersione di nuove forze rischiavano però di ingenerare equivoci, quando non accompagnati da una revisione della forma di governo o quantomeno dei Regolamenti parlamentari. Tale rischio si verificò proprio con la caduta del primo governo formatosi dopo l'applicazione della nuova legge, il primo anche ad essere presieduto da Silvio Berlusconi. L'esecutivo, infatti, venne privato del sostegno della Lega Nord e fu sostituito da un governo con al vertice il ministro del tesoro uscente Lamberto Dini, appoggiato dalla stessa Lega Nord e dalla precedente opposizione di centrosinistra, ad eccezione di Rifondazione comunista, e l'astensione dell'ex maggioranza di centrodestra. Quest'ultima sostenne, fin dal conferimento dell'incarico a Dini e dal rifiuto del Capo dello Stato di sciogliere le Camere, che la scelta aveva frustrato il voto degli elettori espresso nel 1994²⁹⁶.

Risulta evidente come questa polemica nasca da una diversa concezione del testo costituzionale tra gli attori politici rispetto al passato. Infatti, nonostante la maggioranza degli elettori avesse dato il proprio sostegno alla coalizione di centrodestra e fosse mutata la legge elettorale, non era mutato anche il fascio di prerogative del Capo dello Stato derivanti dalle norme costituzionali e dalla pluralità di prassi e convenzioni formati nei primi quarantacinque anni della Repubblica. In specie, non era venuto meno il dovere del Capo dello Stato di verificare se vi fosse la possibilità di formare un governo alternativo in grado di ottenere la fiducia del Parlamento, anche – in ipotesi – di orientamento politico diverso rispetto a quella dimissionario²⁹⁷.

I successivi governi, in particolare, dal 2001 in poi rafforzarono l'idea dell'instaurarsi di una democrazia dell'alternanza sul modello britannico, stante il succedersi alla maggioranza e all'opposizione di coalizioni unitarie di centrodestra e centrosinistra con *leader* che si

²⁹⁶ Sugli organi di stampa e nel dibattito politico si parlò di un "ribaltone" operato in danno della maggioranza parlamentare e degli elettori che avrebbe imposto lo scioglimento anticipato a seguito della caduta del governo Berlusconi.

²⁹⁷ In tema, v. A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in *Forum di Quad. cost.*, 2010, spec. par. 4.

candidavano esplicitamente alla Presidenza del Consiglio in caso di vittoria della coalizione di riferimento, segnando un ritorno a quanto era avvenuto con De Gasperi nella I legislatura. A dimostrazione di questo era ricorrente, nel dibattito e nella pubblicistica dell'epoca, il riferimento a una "transizione" mai compiuta cui spesso si alludeva dal 1992 in poi²⁹⁸. L'idea era, infatti, che fosse cambiato nei fatti il sistema politico ma che questo mutamento sarebbe rimasto monco – incompiuto, appunto – finché non fosse stato suffragato su un piano formale da una revisione costituzionale.

A questa volontà si diede anche una sanzione formale, insieme al fallito tentativo di riforma costituzionale, con l'ulteriore revisione della legge elettorale, attuato con la legge n. 270/2005 (ricordata con il nome di legge Calderoli, in virtù del ministro proponente, o *Porcellum* secondo una definizione di Giovanni Sartori²⁹⁹). In questo caso, e a differenza del 1993, la novità ai nostri fini non risiedeva nel passaggio da un sistema maggioritario a uno proporzionale, ancorché ampiamente corretto da un cospicuo premio di maggioranza che attribuiva la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera alla lista o alla coalizione che avesse ottenuto la maggioranza dei voti. L'autentica innovazione sul ruolo del Presidente del Consiglio si poteva ricavare, invece, all'art. 1, comma 5, di quella legge laddove era previsto che «i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica» e, analogamente, i partiti o gruppi coalizzati avrebbero indicato il nome del capo della coalizione. Nonostante il medesimo articolo sancisse anche che, evidentemente, «restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste tentava, per questa via, di rappresentare all'elettore non solo per quale partito o coalizione avrebbe espresso il suo voto ma, al tempo stesso, chi avrebbe avuto come Presidente del Consiglio. Al tempo stesso, dinanzi a una scelta così chiara e a un responso elettorale netto, al Capo dello Stato sarebbe stato assai difficile incaricare di formare il governo un soggetto diverso dal candidato il cui nome era indicato nella scheda della coalizione vittoriosa³⁰⁰.

Al di là del personale convincimento che si può nutrire nei confronti di tale meccanismo della legge elettorale, quanto occorre osservare è che qualunque Presidente della Repubblica che eserciti correttamente il proprio ruolo, a fronte di un esito elettorale chiaro, non ha difficoltà a conferire l'incarico al soggetto vincitore o indicato dai vincitori. I problemi si pongono, invece, allorché le consultazioni non restituiscano un quadro preciso. E tale è stato proprio il caso verificatosi alla terza applicazione della legge Calderoli nel 2013. In tale circostanza, come è noto, la coalizione di centrosinistra *Italia Bene Comune* disponeva della maggioranza alla Camera dei deputati in virtù del premio di maggioranza, ma non al Senato della Repubblica in cui non aveva l'autosufficienza numerica. Esperito infruttuosamente un tentativo (definito "preincarico"), il *leader* della coalizione di centrosinistra Pier Luigi Bersani dovette rinunciare e, in seguito a un accordo con le altre forze politiche, fu incaricato

²⁹⁸ Tra i molti contributi giuridici e non, cfr. G. NAPOLITANO, *Dove va la Repubblica, 1992-1994: una transizione incompiuta*, Rizzoli, Milano, 1994; C. FUSARO, *Le regole della transizione: la nuova legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1995; R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Il Mulino, Bologna, 2002.

²⁹⁹ Cfr. G. SARTORI, *Il «porcellum» da eliminare*, in *Corriere della sera*, 1° novembre 2006.

³⁰⁰ Addirittura, la coincidenza tra responso elettorale e incarico sarebbe un vincolo inderogabile per il Capo dello Stato, al pari di quello costituzionale della fiducia delle Camere, ad avviso di A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato* cit. p. 5.

un altro parlamentare della medesima coalizione e vicesegretario del principale partito, Enrico Letta. La breve ricostruzione dell'episodio dimostra come quella previsione normativa, pur animata da intento lodevole, rischiava di incepparsi di fronte alle prime difficoltà e restare una mera petizione di principio. Inoltre, nella medesima tornata elettorale del 2013, il nuovo Movimento 5 Stelle fornì ulteriori difficoltà al funzionamento del meccanismo. Tale movimento politico sosteneva, infatti, rifiutava l'attribuzione di maggior considerazione ai parlamentari che avessero assunto cariche istituzionali ritenendo che tutti i rappresentanti eletti fossero – ugualmente e solo – dei portavoce dei cittadini. Conseguentemente, veniva rifiutata anche l'idea che ci fosse un capo politico e fu indicato, soltanto al fine di ottemperare all'obbligo di legge, il fondatore Beppe Grillo che, pure, non era candidato né alle elezioni politiche né a nessun'altra carica. Indubbiamente, lo scenario politico assai più frastagliato e composito rispetto al passato, manifestatosi dal 2013 in avanti, deve aver assunto un ruolo determinante nella scelta di non confermare tale previsione – divenuta ormai una mera petizione di principio – nella legge elettorale n. 165/2017 attualmente vigente.

Volendo trarre qualche osservazione conclusiva, necessariamente provvisoria, da questa analisi storica della trasformazione – si potrebbe azzardare a dire trasfigurazione – del ruolo del Presidente del Consiglio nell'esperienza repubblicana, si possono enunciare alcuni punti fermi.

Il volto costituzionale del Presidente non appare mutato se con tale espressione intendiamo riferirci alle sole disposizioni costituzionali che lo riguardano. È, invece, cambiato se intendiamo includervi con maggiore ampiezza anche la normativa di attuazione, essenzialmente la legge n. 400/1988 e i successivi decreti di riordino n. 300/1999 e 303/1999 che hanno dotato la Presidenza e il suo vertice di un esteso apparato amministrativo che consente una effettiva direzione della politica generale del governo. Si tratta, però, di una mera attuazione di quanto già la Costituzione del 1948 prevedeva e non di un suo superamento. Pertanto, le ragioni per cui, pur nel medesimo contesto normativo, appare pressoché pacifico concludere che il vertice dell'esecutivo oggi non sia equivalente a quello di trenta o quarant'anni fa provengono perlopiù da elementi extragiuridici.

In primo luogo, la fine del sistema dei partiti che ha caratterizzato i primi quarantacinque anni di vita della Repubblica – simbolicamente, dal 18 aprile 1948 al 18 aprile 1993 – ha fatto venir meno alcune regole interne che limitavano il ruolo di chi *pro tempore* si trovava al governo. Si pensi all'incompatibilità tra la carica di segretario del partito egemone, la Democrazia cristiana, e quella di Presidente del Consiglio che costringeva quest'ultimo a dover tessere accordi non solo con i *leader* degli altri partiti ma anche con quello del proprio, limitando i margini d'azione. Solo nella I legislatura, in cui l'autorevolezza di De Gasperi era indiscussa nel partito, questa pregiudiziale era attenuata con esiti evidenti sull'azione di governo di cui si è dato conto. Venuta meno questa precondizione, l'azione governativa ha potuto più efficacemente dispiegarsi.

In secondo luogo, è mutata la prospettiva che animava i Costituenti secondo la quale da una maggiore attribuzione di poteri al governo sarebbe potuto derivare il rischio di una svolta autoritaria del Paese. Attualmente, invece, tende a prevalere l'opposta idea che involuzioni dittatoriali siano più spesso la risposta sbagliata a governi inetti e privi di strumenti che non a esecutivi troppo forti. In questo senso si è potuto, dunque, dare attuazione prima per via amministrativa e poi per via normativa all'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

In terzo luogo, un'evoluzione della figura presidenziale si deve necessariamente al processo di integrazione europea che, con la sua veste frequentemente intergovernativa, ha centralizzato nell'esecutivo l'espressione della volontà nazionale in sede di Consiglio europeo e di Consiglio dei ministri europeo: «il presidente del Consiglio italiano ne esce evidentemente rafforzato, sia perché chiamato a co-definire l'indirizzo politico generale dell'Unione, sia perché incaricato di “riportare” in chiave interna quell'indirizzo, mediante un'indispensabile opera di coordinamento dell'attività dei ministri»³⁰¹. E allora quell'articolo 95 della Costituzione testualmente immutato va, però, riletto alla luce dell'integrazione europea. In particolare, essa può rilevare ai fini del compito di mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo e di coordinamento dell'attività dei ministri che è attribuito al Presidente del Consiglio. Se si tiene conto che «un serrato coordinamento dell'attività – politica, normativa, amministrativa – dei singoli ministri è per sua natura richiesto dalla configurazione delle istituzioni dell'Unione europea al fine di identificare l'interesse nazionale da difendere e, poi, assicurare un'adeguata attuazione agli impegni assunti»³⁰² risulta chiaro che queste dinamiche possono certamente offrire nuova linfa all'articolo 95 e «una serie di opportunità e di occasioni preziose per accrescere il ruolo del presidente del Consiglio»³⁰³.

In quarto luogo, si assiste ormai da molti anni a una progressiva e inarrestabile personalizzazione dello scontro politico con la sostituzione a partiti basati su un forte sostrato ideologico di formazioni tipicamente personali³⁰⁴ e legate alla sorte del *leader* del momento che hanno, conseguentemente, una durata temporale assai minore. In questo contesto l'accentramento della guida politica nel vertice del governo appare una conseguenza necessitata e ineluttabile.

I rilevanti fattori ora appena accennati, letti in parallelo al carattere “a fattispecie aperta” delle norme costituzionali sul governo, possono contribuire a spiegare il paradosso che ha coinvolto il Presidente del Consiglio nella storia repubblicana: per le molteplici ragioni che si è cercato di riassumere, essenzialmente indipendenti dalla volontà dei singoli presidenti, un Presidente del Consiglio oggi è e al tempo stesso non è come un Presidente del Consiglio di ieri. E allora potrebbe sembrare non del tutto peregrino accostare il vertice dell'esecutivo alla condizione della nave dell'eroe mitico Teseo. Come narra Plutarco, infatti, gli ateniesi conservarono la trireme e, man mano, sostituivano i pezzi usurati dell'imbarcazione sostituendoli con altri nuovi saldamente connessi con quelli preesistenti «in modo che essa serviva di esempio anche ai filosofi quando discutevano il problema della crescita, sostenendo alcuni che era la stessa nave, altri che non era più la stessa»³⁰⁵.

Quali che siano, dunque, le scelte politiche in ordine all'istituto del Presidente del Consiglio, la storia costituzionale suggerisce prudenza prima di decidere di sostituire anche l'intelaiatura costituzionale, l'ultimo pezzo di grande flessibilità della nave.

³⁰¹ Così scrive N. LUPO, *Gli interlocutori europei nel processo di integrazione europea e nei meccanismi di governo dell'Unione*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio*, cit. p. 1738.

³⁰² Cfr. N. LUPO, *Gli interlocutori europei*, cit. pp. 1750 – 1751.

³⁰³ *Ibidem*.

³⁰⁴ In tema, cfr. su tutti M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, Roma – Bari, 2010.

³⁰⁵ PLUTARCO, *Vite parallele*, Vol. I, a cura di A. Traglia, UTET, Torino, 1992, p. 115.