



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2017

MEDIAZIONE POLITICA E COMPROMESSO PARLAMENTARE

Ascesa e declino dell'attività di mediazione politica. Dai governi di coalizione all'espansione dei poteri monocratici del Presidente del Consiglio

di INES CIOLLI

**ASCESA E DECLINO
DELL'ATTIVITÀ DI MEDIAZIONE POLITICA.
DAI GOVERNI DI COALIZIONE ALL'ESPANSIONE DEI
POTERI MONOCRATICI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO**

di *Ines Ciolli*

*Professoressa associata in Diritto costituzionale
«Sapienza» – Università di Roma*

ABSTRACT

ITA

Negli ultimi decenni l'attività di mediazione politica sembra aver perso la sua centralità.

In passato era considerata attività fondamentale per ciò che atteneva ai rapporti in seno al Governo ed era, perlopiù, esercitata dal Presidente del Consiglio, proprio nell'ambito delle sue funzioni di direzione della politica generale e del mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico.

Oggi la cultura maggioritaria e la tendenza alla personificazione del potere hanno compresso l'attività di concertazione del Presidente del Consiglio in favore di un'accentuazione dei suoi poteri monocratici. L'attività di mediazione sembra ormai concentrarsi sulla costruzione di alleanze elettorali che producono coalizioni spesso poco coese e costruite ai soli fini del superamento delle clausole di sbarramento o del raggiungimento di soglie necessarie per ottenere un premio di maggioranza. La rarefazione dell'attività di mediazione avviene paradossalmente quando è più necessaria, anzi indispensabile, ossia quando sono più evidenti le insuperabili aporie e i conflitti politici ed economici presenti nella società globale che richiederebbero, per essere superati, una composizione degli interessi in campo.

EN

In recent decades, political mediation has seemed to lose its centrality.

In the past, it was considered a fundamental activity and, as far as government relations were concerned, it was often exercised by political parties through the President of the Council of Ministers, precisely within its constitutional role of general policy direction and the maintenance of unity of government policy.

Today, mediation has squeezed and it is carried out only by the President of the Council disengaged from political parties.

Political mediation continues to be exercised especially for the construction of electoral alliances, but in that case it is not exercised for the purpose of building a government program and the construction of the government pact. In fact, it is carried out only for the purpose of creating a coalition that often is not homogeneous, to overcome possible electoral thresholds and to obtain majority awards. This when mediating forms are necessary more than ever, given the degree and magnitude of the political and economic conflicts emerging in our global society, which would require the composition of many interests.

ASCESA E DECLINO
DELL'ATTIVITÀ DI MEDIAZIONE POLITICA.
DAI GOVERNI DI COALIZIONE ALL'ESPANSIONE DEI
POTERI MONOCRATICI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

di *Ines Ciolli*

SOMMARIO: 1. *Il declino della mediazione e ricadute nella forma di governo parlamentare;* 2. *L'insuperata necessità degli accordi di coalizione e la conseguente centralità del potere di mediazione;* 3. *Più leadership e meno mediazione: la verticalizzazione del potere esecutivo;* 4. *Cenni conclusivi.*

1. Il declino della mediazione e ricadute nella forma di governo parlamentare

Le Costituzioni democratiche pluralistiche, poiché basate sul «controllo e il consenso» e «incentrate sulla persuasione e non sulla forza»,¹ prevedono meccanismi di mediazione volti sia a dirimere conflitti, sia a evitare che la maggioranza prevalga totalmente sulle minoranze. Eppure, negli ultimi decenni, progressivamente e con alterna intensità, si è assistito a una delegittimazione dei meccanismi di concertazione². Questo accade proprio quando di tali congegni si sente una stringente necessità, soprattutto nella forma di Governo parlamentare italiana, poiché essi in passato hanno rappresentato un fattore indispensabile per garantire una stabilità ai governi di coalizione e per la

¹ Le due locuzioni sono di N. BOBBIO, *Dal fascismo alla democrazia: i regimi, le ideologie, le figure e le culture politiche*, Milano, Baldini e Castoldi, 1997, p. 42.

² Il riferimento è alla riflessione di G. TEUBNER, *Nuovi conflitti costituzionali*, Milano, B. Mondadori, 2012, sebbene non sia del tutto condivisibile l'analisi e le soluzioni proposte dallo studioso, pone la questione dei nuovi conflitti costituzionali che emergono nelle società *post* moderne e che non trovano un'adeguata composizione politica. Sul tema G. REPETTO, E. OLIVITO, *Perché pensare la crisi dell'UE in termini di conflitti costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, parte I, pp. 1-17 e P. FARAGUNA, *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, che pone l'attenzione sui rimedi politici e più precisamente sulla negoziazione politica per risolvere alcuni tra i perniciosi conflitti costituzionali in ambito europeo, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, parte I, pp. 197-254.

realizzazione di un indirizzo politico unitario in un contesto caratterizzato da divisioni politiche e sociali e da una potente conflittualità. La crisi dell'attività di mediazione deriva da molteplici cause che possono individuarsi nella propagazione di una "cultura del maggioritario" e soprattutto nella progressiva perdita di legittimazione dei partiti politici, che hanno assunto una dimensione "liquida"³ e svolgono, ormai a fatica, il ruolo di raccordo che la Costituzione aveva loro assegnato⁴ che consisteva nella capacità di tessere una trama tra la società civile e lo Stato e di costruire un dialogo tra i partiti politici stessi⁵.

La difficoltà di elaborare nuovi strumenti di partecipazione e di mediazione è anche dovuta alla trasfigurazione subita dalla forma di Governo parlamentare, soprattutto per ciò che attiene agli equilibri tra gli organi costituzionali, che si è successivamente riversata anche sugli assetti interni alla compagine governativa⁶ e sul sistema dei partiti.

Per quanto la forma di Governo parlamentare sia per sua stessa natura assai elastica e recettiva nei confronti delle trasformazioni – e ciò ne spiega la poliedricità e il successo⁷ – non ha sopportato le incessan-

³ M. PROSPERO, *Elogio della mediazione in Democrazia e diritto*, 2009, p. 387.

⁴ Per una riflessione sui motivi della crisi dei partiti politici e di come questa abbia coinvolto anche il Parlamento, si veda M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17, Il Parlamento*, Torino, Giappichelli, p. 421 e ss. Per una ricostruzione del ruolo dei partiti politici nella democrazia italiana, cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982; C. PINELLI, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, Cedam, 1984. Sull'attuale assetto partitico e sulla crisi dei partiti, P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Associazione dei costituzionalisti, Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Annuario, 2008, Napoli, Jovene, 2009, pp. 7-50 e S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi.it*, 2012, pp. 1-21.

⁵ L. ELIA, *La mediazione politica. Riflessioni sulla situazione italiana (1986)*, intervento al Convegno su "I problemi attuali della mediazione politica", Perugia, Acquasparta 24-25 ottobre 1986, ora in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, p. 2599 e ss.

⁶ Per un'attenta riflessione sulle più recenti dinamiche che si snodano all'interno delle coalizioni di Governo e sul ruolo del Presidente del Consiglio si veda F. S. BERTOLINI, *Le trasformazioni del rapporto fra Parlamento e Governo alla luce della concezione di Piero Alberto Capotosti sugli accordi di coalizione*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2015, pp. 1-13. Una più recente analisi sul ruolo del Presidente e sulla Presidenza del Consiglio è contenuta in M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, in *Diritto amministrativo*, 2016, pp. 253-272.

⁷ Sulla duttilità della forma di governo parlamentare e della sua capacità di superare le crisi scriveva già H. J. LASKI, *L'évolution du régime parlementaire, in Union parlementaire, L'évolution actuelle di régime représentatif*, II éd, Paris, Payot, 1928, p. 7 e ss. L'A. evidenzia le diverse sfide alle quali avevano dovuto far fronte i regimi parlamentari tra il XIX e

ti e pesanti sollecitazioni operate da un mondo in continua trasformazione. Soprattutto, l'incapacità dei partiti politici di leggere la realtà e di svolgere la tradizionale funzione di anello di congiunzione tra la società civile e le istituzioni ha comportato l'inattitudine degli stessi a influenzare il circuito della mediazione politica. La loro scarsa rappresentatività è stata causa ed effetto della sempre minore partecipazione attiva del corpo elettorale all'elaborazione della politica nazionale e, indirettamente, dei programmi di Governo e dell'indirizzo politico di maggioranza, visto che il combinato disposto degli artt. 49 e 94 Cost. consente loro di concorrere indirettamente alla formazione del Governo⁸.

il XX secolo: i problemi di ordine pubblico che avevano condizionato il funzionamento dei regimi nel XIX secolo e le crisi economiche (già allora!) che avevano inciso sul funzionamento e i fini dei regimi parlamentari nel XX. L'*État police* si era così trasformato in un *État regulateur*. Inoltre, a completamento di una profonda e complessa riflessione sulla forma di governo parlamentare, Laski si soffermava anche sull'evoluzione che aveva investito i regimi rappresentativi, soprattutto in funzione dell'allargamento del suffragio, ma annoverava tra le cause più importanti di trasfigurazione del regime rappresentativo sia la crescente predominanza del potere esecutivo sul Parlamento, ormai ridotto «*dans les périodes de crises, à enregistrer la volonté du pouvoir exécutif du jour*» (Ivi, 9), sia sulla eterogenea composizione dei gruppi politici, che rappresentavano, già nel secolo scorso, un ostacolo alla costruzione di maggioranze parlamentari stabili (Ivi, 11).

Sulle intime contraddizioni che la forma di governo parlamentare porta con sé si era già soffermato T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 101-105, il quale ricorda la difficile applicazione dei fondamenti della forma di governo parlamentare alle trasformazioni intervenute agli albori del Novecento con la trasfigurazione che hanno subito i partiti politici sia nella struttura, sia nelle finalità da perseguire e ciò a causa dell'allargamento del suffragio; tale trasformazione potrebbe condurre, secondo l'A., verso una degenerazione del regime assembleare ove l'Esecutivo fatica a decifrare un vero e proprio indirizzo politico e il Parlamento e i partiti politici hanno perso la capacità di elaborare una omogenea politica nazionale. La posizione di Martines sembra più cupa di quella di E. FRAENKEL, *Die repräsentative und die plebisitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, trad. it. *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, Torino, Giappichelli, 1994, il quale è certamente consapevole delle possibili degenerazioni del parlamentarismo, ma ritiene si possa ovviare trovando un equilibrio (invero assai fragile) tra la componente rappresentativa e quella plebiscitaria.

⁸ Il legame tra artt. 49 e 94 Cost. è stato evidenziato soprattutto da G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 38. Esso rappresenta il fondamento costituzionale che legittima la partecipazione dei partiti politici alla formazione della politica nazionale e – in misura minore – alla formazione dell'indirizzo politico attraverso il Governo nel quale i partiti di maggioranza sono rappresentati. Anche G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, Cedam, 1986, p. 104, ha evidenziato l'esigenza costituzionale di un collegamento tra Governo e partiti politici e tra

Su queste trasformazioni profonde del sistema politico e giuridico ha inciso anche la crescita delle disuguaglianze economiche e sociali che hanno comportato una diffidenza da parte del corpo elettorale nei confronti delle istituzioni e che hanno provocato una rottura della tavola di valori comuni conquistata durante la Resistenza, senza i quali non è possibile intessere un dialogo né ricercare forme di mediazione⁹. A sua volta, la frammentazione del corpo elettorale ha rappresentato la causa e l'effetto della dissoluzione del sistema dei partiti, per come si conoscevano nel dopoguerra. In tale contesto, la capacità di composizione politica di posizioni diverse attraverso il dibattito parlamentare tratteggiava un modello virtuoso che si alimentava grazie alla capacità rappresentativa del sistema dei partiti e delle altre formazioni intermedie che permettevano di interpretare le tensioni presenti nella società civile e conseguentemente si ponevano come interlocutori fondamentali dell'attività di mediazione.

La dissoluzione di quel sistema dei partiti e la rarefazione del pluralismo associativo ha inevitabilmente inciso sulla struttura, la composizione e il funzionamento del Parlamento, perché in assenza di forme

indirizzo politico e politica nazionale, che si materializza proprio mediante lo stretto legame tra gli artt. 49 e 94 Cost. Si veda anche M. CARDUCCI, L' "accordo di coalizione", Padova, CEDAM, p. 180, il quale rimarca come l'art. 49 Cost. sia condizione necessaria, ma non sufficiente per costituire un accordo di coalizione e come l'art. 94 Cost. assuma così la funzione di specificazione del primo, tanto che solo il combinato disposto dei due articoli può dare vita a «un legame giuridico tipizzato» (e non solo a un patto politico).

Sul punto si è soffermato anche A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 381-382, che sottolinea come l'art. 49 Cost. infonda sostanza alla forma prevista dall'art. 94 Cost. perché fa in modo che l'istituto della fiducia non si esaurisca nel rapporto tra Parlamento e Governo, ma includa anche i partiti politici. L'accordo di coalizione tra i partiti politici grazie all'art. 94 Cost. diventa il sostrato sul quale si costruisce la fiducia parlamentare e attraverso il quale i partiti entrano nelle istituzioni. Sul punto concorda anche L. VENTURA, *Il Governo a multipartiticità diseguale*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 4-9, il quale, però, non riconosce ai partiti un monopolio nella costruzione degli accordi di coalizione.

⁹ Come ricorda anche G. AZZARITI, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, parte I, p. 4. La presenza delle disuguaglianze è tanto più insopportabile se si pensa che la Costituzione italiana ha riservato un particolare rilievo alla solidarietà sociale, tanto che G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, cit., pp. 16-18, ritiene che l'art. 3, comma 2, si debba applicare non solo ai rapporti che intercorrono all'interno dello Stato comunità ma anche tra quelli che s'instaurano in seno allo Stato apparato; sicché lo stesso art. 49 Cost. deve essere letto in combinato disposto con l'art. 3, comma 2, che legittima – anzi prescrive – il superamento della frammentazione sociale e politica e la composizione dell'unità attraverso la partecipazione dei partiti alla vita politica.

stabili e riconosciute di comunicazione con il corpo elettorale, le Assemblee rappresentative hanno via via perso la loro legittimazione popolare e la funzione centrale d'integrazione del pluralismo¹⁰. Tale *vulnus* è stato accentuato dalla pervasiva cultura maggioritaria che ha tentato di ovviare al *deficit* rappresentativo saltando le forme intermedie e la composizione dei conflitti, sostituendo così il modello consensuale con quello decisionale¹¹. Lo dimostrano sia le ripetute modifiche dei regolamenti parlamentari, soprattutto quelle degli Anni Novanta, volte a ridurre i tempi del confronto e della decisione, che hanno comportato un accentramento del potere decisionale in capo alla maggioranza, sia un progressivo indebolimento del potere di contrattazione delle minoranze¹².

Lo stravolgimento del sistema dei partiti, dunque, investe l'intera forma di Governo, sia che si ritenga essi partecipino alle dinamiche di quest'ultima, sia che si ritenga che incidano su di essa in forma indiretta¹³. Il loro indebolimento ha influito anche sul Governo¹⁴: venendo a mancare la cinghia di trasmissione tra società civile e Stato apparato si è svuotata di contenuto anche l'attività d'indirizzo politico, che da «attività volta a comporre i diversi fini e interessi dei partiti politici in modo da rendere stabili i vincoli delle coalizioni di Governo»¹⁵, si è

¹⁰ Come aveva già intuito C. MEZZANOTTE, *Relazione generale*, in AIC, *Annuario 2000, Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, p. 289 e ss.

¹¹ Sulla sintesi brutale che il sistema maggioritario ha operato sui partiti e sul Parlamento si veda G. AZZARITI, *Cittadini, partiti, gruppi parlamentari*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Alessandria 17-18 ottobre 2008, Napoli, Jovene, 2008, spec. p. 227 e ss.

¹² Si rinvia a M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, parte I, pp. 55-69.

¹³ Benché diverse le posizioni teoriche di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 9 e ss. e di M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 552-558, in merito alla inclusione o meno dei partiti politici alla definizione della dinamica della forma di governo, mi pare che entrambi concordino sulla loro capacità di incidere, almeno indirettamente, sull'assetto e sul funzionamento degli organi costituzionali.

¹⁴ Una più recente analisi sul ruolo del Presidente e della Presidenza del Consiglio è contenuta in M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, in *Diritto amministrativo*, 2016, pp. 253-272.

¹⁵ La definizione è di G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, cit., p. 143. G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, Cedam, 1988, pp. 69-70 definisce invece il potere di mediazione con la locuzione «schemi combinatori di fini e mezzi», che ritiene necessari per costituire un Governo di coalizione in un contesto caratterizzato da un multipartitismo estremo.

trasformata in attività frammentata e puntuale, incapace di uno sviluppo di più ampio respiro. L'assenza di mediazione operata dai partiti in seno al Governo ha creato un problema di raccordi interni tra i Ministri e nel Consiglio dei Ministri. I dissidi partitici hanno spesso investito indirettamente la coalizione di governo e la sua capacità di arrivare a soluzioni condivise e collegiali, sicché in molte occasioni si è ovviato al problema mediante una traslazione di poteri in capo al Presidente del Consiglio¹⁶. Non si tratta di un fenomeno nuovo, visto che aveva attratto l'attenzione anche della dottrina più risalente, tuttavia nuove sono le forme entro le quali si presenta¹⁷. Le più recenti tendenze sembrano andare nella direzione di una personificazione del potere, come Kantorowitz aveva intuito¹⁸ e tendono a sminuire il potere di mediazione, considerato inconciliabile con l'esigenza di semplificazione delle decisioni politiche e con quella di disporre di decisioni rapide, anzi immediate, che una società incentrata sulla tecnica e sull'economia richiede¹⁹.

La questione delle coalizioni si lega strettamente a quella della mediazione solo in tempi recenti ed era invece un tema poco conosciuto dai giuristi dello Statuto albertino. Ad esempio, per L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, II, Firenze 1881, p. 447 – lo ricorda M. CARDUCCI, *Programmaticità della politica e governi di coalizione in Costantino Mortati*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 349-424 – la coalizione può trovare una sua giustificazione, quando tiene insieme partiti politicamente inconciliabili solo se ci si trova in periodi di crisi e solo nei casi in cui il suo scopo è di “salvare la Patria”. Saranno, invece, i Governi dell'ordinamento provvisorio a fare esperienza continua di coalizioni, che diventeranno il modello dei Governi repubblicani.

¹⁶ Vedi A. D'ANDREA, *Il Governo di coalizione; sul rapporto tra Presidente del Consiglio e attività di mediazione*, che si affievolisce tanto più assume un ruolo centrale il primo, si è soffermato anche R. CHERCHI, *L'Esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la “presidenzializzazione” del Governo?* in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, parte I, pp. 135-172.

¹⁷ Già B. MIRKINE GUEZTEVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, Giard, 1931, pp. 195-215, aveva rimarcato forme di *primauté* del potere esecutivo sul legislativo cui dedica una particolare attenzione nell'ambito dello studio delle forme di governo parlamentare e del parlamentarismo razionalizzato.

¹⁸ Sebbene l'opera di E. H. KANTOROWICZ, *The King's Two Bodies: A Study in Medieval Political Theology*, Princeton, Princeton University Press, 1957, nuova ed. 2016, si riferisse al Corpo del Re, l'esistenza di un “*political body*” che si saldi al “*natural body*” sembra sia diventata un elemento necessario anche per la sopravvivenza delle forme democratiche.

¹⁹ Sul ruolo del Governo in un sistema economico neoliberale si veda M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra*

La novità che emerge negli ultimi decenni consiste, dunque, nelle trasformazioni del ruolo del Presidente del Consiglio che è sempre meno assorbito dal momento collegiale all'interno del Consiglio dei Ministri e in misura sempre maggiore è tratteggiato come un organo dotato di ampi poteri monocratici.

2. L'insuperata necessità degli accordi di coalizione e il ruolo di mediazione del Presidente del Consiglio

La forma di Governo parlamentare italiana è caratterizzata dalla presenza di governi di coalizione, poiché il sistema politico italiano rispecchia divisioni e conflittualità presenti nella società civile che rende impossibile una polarizzazione delle posizioni politiche intorno a due soli partiti, essendo semmai storicamente un contesto multipartitico. La formazione del Governo spetta perciò a coalizioni poco coese ideologicamente e politicamente; ciò ha reso fragili le compagini governative dal punto di vista della stabilità, non intesa solo come durata del Governo ma come capacità di produrre politiche omogenee e rappresentative del corpo elettorale. Questo spiega i tentativi volti a coagulare in modo artificiale le maggioranze mediante il ricorso a leggi elettorali di tipo maggioritario o alla previsione di premi di maggioranza che si sono rivelati spesso inefficaci.

Il fenomeno è noto e non è circoscritto all'Italia; gli esempi della Repubblica di Weimar e della IV Repubblica francese sono ben presenti, perché anch'esse erano caratterizzate da un multipartitismo estremo e conseguentemente da coalizioni instabili e incapaci di elaborare patti di Governo efficaci e duraturi. Oggi la frammentazione politica si è accentuata e si riverbera anche su quelle forme di governo parlamentari in passato caratterizzate dal bipolarismo. Le divisioni politiche e sociali hanno investito tutta l'Europa che vede ampliarsi il novero delle democrazie costruite su governi di coalizione²⁰, a volte

tecnica e politica, Convegno del Gruppo di Pisa, Atti del seminario annuale di Como, 20 novembre 2015, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, pp.47-52.

²⁰ Nel Regno Unito il tradizionale bipolarismo è entrato in crisi più volte, soprattutto a causa di esiti elettorali incerti che hanno condotto a Parlamenti con maggioranze deboli, i cosiddetti "*hung parliaments*" e ha richiesto la formazione di governi di coalizione. Sul punto si rinvia a F. ROSA, *Gli assestamenti del parlamentarismo maggioritario nel Regno U-*

tenuti insieme artificiosamente mediante patti scritti, nei quali i partiti si autovincolano a un programma di Governo al fine di garantire la sua tenuta e di allontanare lo spettro dell'instabilità²¹. Proprio a tal proposito, emerge un altro elemento di riflessione, ossia come le formule elettorali siano ininfluenti ai fini della tenuta dei Governi. Per quanto si possa ritenere che rappresentino uno strumento, seppure debole, di coagulazione delle maggioranze, nel panorama europeo esse non sono riuscite a produrre stabilità e lo si deduce dal fatto che nei diversi Paesi che hanno conosciuto addirittura una difficoltà nella formazione del Governo, si adottano leggi elettorali diverse tra di loro, dimostrando così che non esiste una formula elettorale magica in grado di ovviare al destino infausto che colpisce coalizioni di governo composte da partiti divisi sui programmi e distanti politicamente. È perciò il siste-

nito, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 677 e ss. Ciò è accaduto nel 2010 con la formazione del governo Cameron composto da conservatori e liberali e nel giugno 2017 con il Governo May, che è dovuto ricorrere alla formazione di un Governo di minoranza sostenuto dall'esterno dai Democratic Unionist Party dell'Ulster.

Anche in Spagna le prime elezioni del dicembre 2015, e ancora di più quelle del giugno 2016, hanno consegnato un risultato impossibile da tradurre in una maggioranza, per i veti incrociati tra i partiti che non permettevano la formazione di alcun tipo di coalizione. Anche l'attuale governo Rajoy deve la sua stabilità all'astensione del partito socialista oltre che all'appoggio del piccolo partito di Ciudadanos. Anche in Olanda, la formazione di un governo di coalizione ha richiesto tempi lunghi e ha dato vita al Terzo Governo Rutte composto di quattro partiti. Infine, anche la Germania conosce in questi mesi la difficoltà a formare una coalizione di governo e già negli anni precedenti una frammentazione del sistema dei partiti aveva portato alla formazione di governi di larghe intese, costituiti da *große koalition*, la cui formazione e stabilità è facilitata dallo strumento della sfiducia costruttiva. In Germania, nonostante la figura del cancelliere sia centrale nella coalizione di Governo rispetto al corrispondente Presidente del Consiglio italiano, anche in forza dell'art. 65 della Legge fondamentale, gli attori della concertazione politica restano i partiti, chiamati a stipulare le *Koalitionsvertrag*.

²¹ In Olanda i partiti della nuova coalizione hanno stipulato un patto chiamato *Coalition Agreement "Confidence in the Future"* che è stato firmato il 10 ottobre 2017. Esso ha una natura prettamente politica e costituisce la base del programma di governo (è reperibile sul sito del governo olandese). Lo scopo non è solo quello di vincolare la coalizione al rispetto degli accordi, ma è anche quello di far valere la responsabilità politica nei confronti del partito che non rispetti il patto o che decida di romperlo. Anche in Germania i patti di coalizione fanno parte di una tradizionale cultura della mediazione che più volte è riuscita a tenere insieme anche partiti politicamente distanti attraverso dei veri e propri atti contrattuali. Sulla natura e sul contenuto di questi accordi, cfr. A. DE PETRIS, *Sunt pacta politica etiam servanda?: gli accordi di coalizione nella forma di governo tedesca*, in *Diritto Pubblico Comunitario ed Europeo*, 2014, pp. 761-797 e G. RIZZONI, *I contratti di coalizione nella Repubblica Federale tedesca fra politica e diritto*, in *Rivista AIC*, 2014, pp. 1-8.

ma dei partiti e non la legge elettorale che incide sulla stabilità del governo e al mantenimento di quest'ultima concorre anche il Presidente del Consiglio nel suo ruolo di direzione politica e di coordinamento²². In tempi recenti, però, almeno in Italia, si è maggiormente evidenziato il suo ruolo di leader all'interno della compagine governativa, spostando la sua attività dalla contrattazione politica alla direzione intesa in senso monocratico. In sostanza, si è tentato di emulare il modello del Premier nei sistemi anglosassoni o anche del Cancelliere tedesco, proprio quando in quei Paesi tale ruolo risponde in modo meno efficace ai cambiamenti imposti da una società globale in continua trasformazione. In questo contesto complesso e nebuloso si potrebbe provare ad esportare il modello costituzionale italiano, così come è già accaduto per il nostro pensiero filosofico²³, proprio per il fatto che l'instabilità governativa è un fattore genetico del nostro sistema politico, le soluzioni che nel passato sono state sperimentate, a partire dagli strumenti di democrazia consensuale fino ai governi di coalizione, possano rappresentare un modello, per affrontare la crisi politica che investe tutte le democrazie occidentali. Tra queste soluzioni, non da ultimo, si potrebbe annoverare proprio il ruolo assunto nei momenti di maggiore instabilità dai Presidenti del Consiglio, chiamati a garantire una più ampia inclusione di tutte le parti politiche nei processi decisionali.

²² G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, cit., pp. 132-135 e pp. 140-148 il quale sostiene che la posizione del Presidente del Consiglio va ricostruita proprio alla luce dell'attività di mediazione che è chiamato a svolgere e il suo valore si misura anche rispetto alla capacità di esercitarla. Il Premier è, infatti, necessariamente uno degli attori più rilevanti in tema di concertazione e composizione degli interessi politici in campo, poiché è colui che ha il compito di gestire il Patto di coalizione, necessario per la formazione del Governo. La mediazione gli risulterà altresì indispensabile per svolgere le sue funzioni di direzione della politica generale del Governo che si estrinseca nella funzione di promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri (*Ivi*, 148) e in quella di direzione dell'indirizzo politico, che consiste in atti e comportamenti volti a realizzare il programma di Governo (*Ivi*, 146). Come ha ricordato E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 137 e p. 177 l'attività del Presidente del Consiglio dei Ministri è tutta rivolta a sostenere il passaggio dalla elaborazione della politica nazionale che spetta ai partiti – e che ha una natura politica – a una attività di indirizzo politico, che invece consiste in strumenti giuridici e attiene agli organi costituzionali.

²³ Penso a R. ESPOSITO, *Pensiero vivente. Origini e attualità della filosofia italiana*, Torino, Einaudi, 2010. L'A. spiega come la filosofia italiana, chiamata per secoli a spiegare i conflitti politici e le frammentazioni immanenti nella società italiana, è oggi la corrente di pensiero più idonea a interpretare la condizione oscura e destrutturata delle società contemporanee.

A dire il vero, in Assemblea costituente tale ruolo non è emerso in tutta la sua completezza, visto che il dibattito allora non precisò i contorni di questa figura, né riuscì a stabilire quale dovesse essere la struttura del Governo e, all'interno di esso, quali rapporti dovessero intercorrere tra il Presidente del Consiglio e il Consiglio dei Ministri²⁴. Tutto l'assetto dell'Esecutivo doveva trovare un nuovo equilibrio rispetto al periodo statutario, in termini di composizione interna, di ruolo e di rapporti con gli altri organi costituzionali. La Costituzione aveva rappresentato anche per il Governo una rivoluzione copernicana poiché essa assumeva su di sé l'elaborazione dei fini ultimi incidendo sull'autonomia del binomio Parlamento-Governo. Anche in termini di elaborazione dell'indirizzo politico, il Governo si trova a perdere la sua centralità perché è l'indirizzo politico costituzionale a determinare i fini ultimi e permanenti lasciando all'indirizzo politico di maggioranza solo una funzione residuale, tra l'altro in concorso con gli altri organi costituzionali²⁵. In altre parole, è la sostanza del pluralismo politico e dello Stato democratico che cambia l'ordine dei fattori, compresi i rapporti tra il Governo e il suo Presidente del Consiglio. Ma si poteva già scorgere qualche indicazione sul ruolo di quest'ultimo, sbilanciato più verso una funzione di garanzia che di conduzione autonoma del Governo perché non si poteva non tenere conto del sistema dei partiti che riusciva a esprimere solo maggioranze di coalizione, difficilmente conciliabili con un ruolo forte del Presidente del Consiglio, perché in tal modo i rapporti interni al governo sarebbero risultati sbilanciati e a favore del partito del Presidente. Insomma, pur prevista nel dibattito costituente la posizione che contemplava un accentramento di poteri nelle mani del Presidente del Consiglio non era politicamente realizzabile²⁶, mentre poteva considerarsi più idoneo a quel contesto la titolarità della funzione d'impulso e di coordinamento fina-

²⁴ La letteratura sul punto è nutrita, si rinvia a P. CIARLO, *Art. 95*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, Zanichelli, 1994, p. 344, che ricorda anche come il dibattito non abbia dato alcuna indicazione in merito alla specificazione dei concetti di politica del governo e d'indirizzo politico, dando probabilmente per scontate le definizioni dottrinarie presenti al tempo. Per una riflessione sui due concetti si veda T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, 1971, Milano, Giuffrè, p. 154 e ss.

²⁵ Così P. CIARLO, *Art. 95*, cit., p. 363-364 e G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p. 394 e ss.

²⁶ P. CIARLO, *Art. 95*, cit., p. 381.

lizzata alla ricerca di una posizione di governo unitaria, necessaria per dare attuazione all'indirizzo politico.

Un siffatto assetto dei poteri all'interno del Governo ha funzionato con alterne fortune fino a che il sistema "consensuale" e di compartecipazione tra Parlamento e Governo ha funzionato. È stata la cultura del maggioritario, prima ancora dell'adozione nel 1993 di una legge elettorale con formula maggioritaria, a modificare gli assetti e le funzioni del Presidente del Consiglio. Alla complessità della società tale cultura ha risposto sin dagli Anni Ottanta con un tentativo di semplificazione politica tentando di imporre un modello "decisorio" e un Governo di maggioranza legittimato dalle elezioni. Gli errori di valutazione che questo ha comportato sono stati duplici: da una parte in un sistema politico complesso la legittimazione del Governo non può arrivare solo dal momento elettorale, né la maggioranza che lo compone può essere dotata di poteri autonomi e sovrachianti le minoranze parlamentari; in altre parole, in un regime democratico la maggioranza non può aver un potere incommensurabile ma è legata a un assetto sistemico che lo limita e lo incardina in un complesso decisionale più ampio; non da ultimo i fini generali devono esser stabiliti dalla Costituzione stessa e la tutela e la partecipazione delle minoranze costituiscono elementi fondanti della democrazia parlamentare. Dall'altra parte si è riproposto uno schema maggioritario che si era già dimostrato fallimentare durante il fascismo: se allora il modello decisorio trovava una sua legittimazione nel capo del Governo e nella sua capacità di rappresentazione del popolo come unità, ossia come interprete unitario della volontà del popolo, nel modello maggioritario contemporaneo si è solo provveduto a sostituire il capo del Governo con le urne mantenendo però il Governo in un'anacronistica posizione centrale che in un regime democratico a Costituzione rigida non può più rivendicare.

Il margine di manovra del Presidente del Consiglio italiano dipende da molti fattori, dall'omogeneità della coalizione, dalla forza dei partiti che sorreggono – sebbene non esprimano – i Ministri, dalla sua autorevolezza e da come s'intendono i suoi poteri costituzionalmente previsti. I compiti di direzione della politica generale del Governo che sono propri del Premier, non descrivono una gerarchia tra il Presidente del Consiglio e i Ministri, ma semmai un rapporto di organizzazione

tra uffici²⁷; i poteri di impulso, di direzione e coordinamento esprimono anch'essi un ruolo di promozione, ma non di gerarchia rispetto agli altri organi del Governo. Tutti questi elementi riconducono il ruolo del Presidente del Consiglio ancora oggi a un centrale e preminente ruolo di mediazione tra pari più che a uno di comando e di gerarchia²⁸. Il che è utile a rammentare che ogni forma di accentramento del potere decisionale è una forzatura che spesso porta a inefficienze e a decisioni provvisorie destinate a frantumarsi di fronte alle divisioni che queste stesse provocano sulla compagine governativa e sulla maggioranza parlamentare. Si fa riferimento a tutte quelle occasioni in cui pur essendo le decisioni proprie del Consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio ha messo in atto comportamenti che si possono considerare non tanto espressione di poteri monocratici, ma piuttosto comportamenti discrezionali e personali, come negli episodi in cui diversi Presidenti hanno apportato modifiche a testi normativi al di fuori e successivamente alle riunioni del Consiglio dei ministri ove era avvenuta una deliberazione collegiale su tali testi²⁹. Quel che rileva non è soltanto un uso così disinvolto di un potere autonomo peraltro al di fuori di quelli previsti dalla Costituzione e dalle leggi, ma soprattutto la mancata contestazione da parte degli altri componenti del Consiglio, come esempio di accettazione di una superiorità gerarchica del Presidente sul collegio e sui Ministri stessi.

I compiti di direzione della politica generale del Governo, mediante la promozione e il coordinamento dell'attività dei Ministri, e quelli finalizzati al mantenimento dell'unità d'indirizzo politico (e amministrativo) presuppongono una costante attività di mediazione tra le di-

²⁷ P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 178-180.

²⁸ Si veda E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Padova, Cedam, 1990, pp. 111 e ss.

²⁹ Si è venuti a conoscenza di questo fenomeno solo in due occasioni: durante la presidenza Berlusconi che – a insaputa dello stesso Ministro del tesoro Tremonti – inserì nel 2011 in un decreto sulla manovra finanziaria, una norma, poi conosciuta come il “comma 23”, che modificava gli artt. 283 e 373 del codice civile, permettendo di ritardare di qualche anno il pagamento di un debito se questo fosse stato stabilito da una sentenza di primo grado, condizione in cui si trovava allora la Fininvest, l'impresa di proprietà del Presidente del Consiglio, che era stata condannata a un congruo risarcimento nei confronti di un'altra impresa, la Cir; durante la Presidenza Renzi quando nel 2015 dopo una deliberazione di un decreto legge in un Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014 egli apportò una modifica – da lui stesso rivendicata – a un decreto legislativo in materia fiscale introducendo dopo la deliberazione un articolo che depenalizzava alcuni reati fiscali.

verse anime che compongono la coalizione di Governo³⁰. Si tratta di un'attività politica che egli svolge già al momento dell'incarico, quando si trova a integrare in una proiezione dinamica i distinti interessi dei partiti della coalizione fino a ricondurli a un interesse comune³¹, proponendo la nomina dei Ministri, la distribuzione degli incarichi di Governo, raccordando gli interessi dei singoli Ministri e dei partiti che rappresentano, sintetizzandoli nella stesura del programma di Governo di cui sollecita l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri.

La tessitura politica, oggi sempre meno evocata, è necessaria per tenere insieme all'interno della compagine governativa, partiti e soggetti sempre più conflittuali. Per quanto tale modello sia ormai considerato desueto e poco efficiente, non bisogna dimenticare che in passato non solo ha avuto il merito di arginare le tendenze centrifughe, cui il corpo elettorale italiano è a tutt'oggi soggetto, ma ha altresì rafforzato il ruolo del Presidente del Consiglio, tracciando una linea di tendenza che conduce, se ripetuta nel tempo, a una regolarità: tanto più il "Premier" è riuscito nel ruolo di concertazione, quanto più ne trovava giovamento la sua stessa autorevolezza e centralità; ciò potrebbe rappresentare una risposta a quel dibattito dottrinario che vedeva come alternativi tra di loro il ruolo collegiale e quello monocratico³² evidenziando, invece, un'interdipendenza tra i due, tale per cui una integra l'altra. Nei governi di coalizione i rapporti tra Presidente e Consiglio dei Ministri sono tenuti insieme da equilibri politici complessi. Se in alcuni momenti iniziali di formazione del Governo, ossia subito dopo l'incarico, il ruolo del Presidente del Consiglio è centrale, al momento della presentazione del programma alle camere per ottenere la fiducia è il consiglio ad avere un ruolo primario³³.

³⁰ Così P. CIARLO, *Art. 95*, cit., p. 96 e pp. 321-422. G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio*, Napoli, Jovene, 1970, p. 105 e ss. parla di un Presidente del Consiglio che assume «la posizione di perno, di punto d'incontro, di smistamento e di coordinamento», anche questo A. sembrerebbe perciò propendere per un Presidente del Consiglio come *primus inter pares*.

³¹ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., p. 132.

³² Nonostante L. PALADIN, V. *Governo italiano*, pp. 24-27 metta in discussione i poteri monocratici del Presidente del Consiglio. Secondo l'A. in un Governo caratterizzato da un pluralismo di organi giuridicamente indipendenti gli uni dagli altri, è impensabile l'esercizio dei poteri propri del Presidente del Consiglio. Più conformi all'assetto del Governo determinato dall'art. 95 Cost. Sono i poteri di mediazione che il Presidente del Consiglio è chiamato a svolgere insieme a quelli di coordinamento della compagine governativa.

³³ G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, Cedam, 1986, p. 70.

Il ruolo del Presidente del Consiglio per un lungo periodo fu incarnato da figure politiche autorevoli ma non dotate di una particolare visibilità sia perché in tal modo lo spazio per la contrattazione con i partiti della coalizione non era ostacolato dalle decisioni di una forte personalità, sia perché un esponente più “defilato” all’interno del partito di maggioranza, quello che esprimeva il Premier, garantiva un’equidistanza dalle correnti interne al suo stesso partito³⁴. Inoltre, nell’VIII legislatura la nascita del Pentapartito diventa l’occasione perché la coalizione designi il Presidente del Consiglio tra gli esponenti dei partiti minori all’interno della coalizione. In quel caso, il ruolo del Presidente della Repubblica assume una funzione centrale, poiché non è influenzato come lo sarà successivamente durante il periodo maggioritario da una prassi e da statuti di partito che prevedono che il segretario possa ambire alla carica del Presidente del Consiglio dei Ministri in caso di vittoria alle elezioni. Inoltre, se la coalizione multipartitica è animata da forti contrasti interni il potere del capo dello Stato si amplifica perché è egli stesso chiamato a una funzione di concertazione finalizzata alla formazione del Governo³⁵. Quel che rileva proprio alla fine degli Anni Ottanta, è la tendenza a sostituire la mediazione politica con una concertazione giuridica, soprattutto nei rapporti tra Parlamento e Governo e nei rapporti tra gli organi costituzionali che compongono quest’ultimo. Ciò si riscontra con la modifica dei regolamenti parlamentari, che tendono a stabilire delle regole certe in materia di procedimenti parlamentari e soprattutto con l’approvazione della legge sulla Presidenza del Consiglio, la n. 400 del 1988, che supera la dimensione solo politica del suo ruolo, affermatasi in via di prassi, per approdare a una di natura giuridica³⁶. La

³⁴ Si assiste, tuttavia, a una sovrapposizione del ruolo di segretario di partito e di Presidente del Consiglio nel 1988 con de Mita. Si verificò proprio l’ipotesi per cui le correnti interne alla democrazia cristiana non gradirono un accentramento di poteri in una sola di esse, sicché l’esperimento fu breve.

³⁵ Sui complessi scenari al momento della formazione del governo si veda G. ZAGREBELSKY, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1968, spec. pp. 847-884 e P. A. CAPOTOSTI, *La difficile governabilità italiana: dal governo di coalizione alle coalizioni di governo*, in M. D’AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, spec. pp. 329-345.

³⁶ Sul punto si veda anche G. G. FLORIDIA, *Le relazioni governo, maggioranza, opposizione nella prassi e nell’evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Scritti minori*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 126 e ss. e p. 147 e ss.

prima legge che dà attuazione all'art. 95, comma 3, ha contribuito a una progressiva erosione della decisione collegiale in ambito governativo a favore di una sovraesposizione del Presidente del Consiglio e del suo ruolo³⁷. Tale fenomeno in alcuni casi è corredato da un potenziamento dei suoi poteri monocratici, mediante prassi o atti normativi, in altri è piuttosto l'effetto di un complessivo indebolimento dei poteri dell'Esecutivo e delle sue divisioni interne³⁸.

Successivamente, con le leggi elettorali nn. 276 e 277 del 1993 si è manifestato nella sua interezza 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 non un obbligo, ma certo un forte condizionamento per il Presidente della Repubblica, nell'individuazione della figura del Presidente del Consiglio, anche se in nessun caso si può parlare di una legittimazione elettorale del Premier, ma semmai di una vittoria della coalizione, che – per quanto “occasionale” – è aggregata intorno a un leader. Si potrebbe obiettare che sia in realtà il leader a mettere insieme un numero di partiti o movimenti per i soli fini elettorali, ma anche in questo caso la sostanza non cambia: non è possibile stabilire nemmeno a posteriori quanto un successo elettorale sia merito di una coalizione o del suo leader oppure, ed è più credibile, della sinergia dei due. Per quanto criticabile quella legittimazione elettorale del Governo e indirettamente del suo Presidente pesa nell'organizzazione degli organi costituzionali. A ciò si devono aggiungere alcuni fattori che incidono anch'essi in termini di personalizzazione dei vertici di partito. Le primarie, adottate acriticamente in Italia, tendono a far prevalere le logiche personali sui programmi e soprattutto gli statuti di alcuni partiti prevedono che sia il segretario del partito ad aspirare eventualmente alla carica di Premier della coalizione. In tal caso, la verticalizzazione assomma più aspetti con un evidente effetto moltiplicatore.

³⁷ G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e situazioni di crisi politica (2001/2010)*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo, miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino, Giappichelli, 2011, spec. pp. 33-35. L'A. giudica questo fenomeno come un effetto della deriva del parlamentarismo e delle trasformazioni subite dai partiti politici.

³⁸ Lo ricorda M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, cit., pp. 45-80.

L'investitura indiretta ma sostanziale accresce la popolarità personale del prescelto all'interno del suo partito, nella coalizione di governo e anche nei confronti degli altri poteri dello Stato³⁹. In tutti e tre i casi, il suo successo personale ha risvolti esterni. Recenti vicende italiane hanno dimostrato come la mancanza di confronto all'interno dei partiti possa produrre effetti anche nelle sedi decisionali esterne: la sostituzione di alcuni componenti della Commissione Affari costituzionali del Senato, durante le fasi iniziali del dibattito sul progetto di riforma della Costituzione, colpevoli di aver presentato e appoggiato un disegno di legge della minoranza interna del partito, contro la maggioranza rappresentata dalla corrente del segretario, rimarca gli effetti a cascata di una mancata concertazione nella sede partitica e come questa possa incidere sugli organi costituzionali. In quel caso la sostituzione a causa di una "disobbedienza" alla corrente del Premier, che rivendicava il fatto di essere stato scelto dalle primarie e dunque di poter vantare una linea politica legittimata dagli iscritti, faceva prevalere tale visione anche a costo di porre in atto una palese violazione del principio di divieto di mandato imperativo. Se poi il segretario del partito eletto con le primarie può contare su un effetto di trascinamento che legittima anche la sua corrente di partito, al di là della consistenza numerica ciò può avere un effetto rilevante in merito alla nomina dei Ministri, tendendo a proporre al Presidente della Repubblica, ai fini della tenuta della coalizione persone di sua fiducia che all'interno del Consiglio dei Ministri possano garantirgli una stabilità basata su relazioni di appartenenza o addirittura personali più che su condivisioni politiche. L'effetto collaterale potrebbe essere inoltre un ulteriore dissolvimento delle decisioni collegiali all'interno del Consiglio dei Ministri, facendo prevalere, senza alcuna forma di concertazione, le sole posizioni del "Premier". L'effetto combinato del principio maggioritario e delle primarie non può non incidere sulla posizione del Presidente del Consiglio nei confronti degli altri organi costituzionali, si pensi

³⁹ Come hanno sottolineato TH. POGUNTKE, P. WEBB, *The Presidentialization of Politics. A comparative study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 90, tra le cause della verticalizzazione del potere rientra anche l'esposizione mediatica che generalmente si ottiene attraverso i *social media* ma alla quale anche le primarie concorrono, anzi in maniera surrettizia perché ammantate di un significato politico più che mediatico.

a come questo possa incidere nei rapporti tra Parlamento e Governo, tutti ricondotti a un'eccessiva valorizzazione della maggioranza⁴⁰.

Dal punto di vista normativo, la legittimazione di questo progressivo spostamento del potere decisionale nelle mani del Presidente del Consiglio è contenuta nell'art. 5 della L. n. 400 del 1988, che ha dotato il Premier degli uffici necessari per svolgere la sua attività e ne ha disciplinato i poteri⁴¹. L'intento era di garantire sia il potere monocratico, sia quello collegiale superando e contrastando invece il potere a "multipolarità diseguale" del Governo per Ministeri⁴². Tuttavia, la legge sulla Presidenza del Consiglio ha evidenziato in special modo i poteri monocratici del Presidente del Consiglio, soprattutto quelli volti a incentivare il suo ruolo politico e quelli dei quali è responsabile individualmente⁴³.

⁴⁰ Le cui complesse ragioni sono tratteggiate da P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole, ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2002, p. 25 e s.

⁴¹ La riflessione della dottrina sulla L. n. 400 del 1988 è sconfinata, mi limito a segnalare A. RUGGERI, *In tema di disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri: impressioni e notazioni sparse sui profili costituzionali della legge n. 400 del 1988*, in *Scritti in onore di A. Falzea*, III, t. 2, Milano, 1991, p. 739 ss.; A PAJNO, *La presidenza del Consiglio dei Ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo: Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 46 e ss; P. CIARLO, *La legge sulla Presidenza del Consiglio e l'evoluzione della forma di governo*, in *Foro italiano*, 1989, V, p. 312 e ss. e A. GIGLIOTTI, *Politica ed amministrazione in Italia tra riforme legislative e giurisprudenza costituzionale*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La barra e il timone*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 282-314, spec. pp. 289-295.

⁴² Che è stato anche definito «a direzione plurima dissociata» da E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo, analisi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 49.

⁴³ Nella sent. n. 86 del 1977 la Corte legittima una lettura monocratica dei compiti del Presidente del Consiglio dei Ministri e al Punto 7 del *Considerato in diritto* così si esprime: «Quanto al primo problema la soluzione non sembra dubbia: quando si pongono problemi che attengono alla sicurezza nazionale come sopra intesa si è al vertice delle attività di carattere pubblico e perciò dinanzi ad attività che tutte le altre sovrastano e condizionano. Consegua da ciò che, anche se l'iniziativa di operazioni rientranti in quel concetto può partire da organi diversi e minori, nel momento nel quale si tratta di adottare le decisioni definitive e vincolanti non può non intervenire chi è posto al vertice dell'organizzazione governativa, deputata a ciò in via istituzionale. Torna qui applicabile senz'altro il disposto dell'art. 95, primo comma, della Costituzione, in virtù del quale il Presidente del Consiglio dei Ministri "dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile". In questa sintetica espressione non può non essere compresa la suprema attività politica, quella attinente alla difesa esterna e interna dello Stato. Se si aggiunge che, come continua la norma citata, il Presidente del Consiglio dei Ministri deve anche coordinare l'attività dei Ministri – e possono essere più i Ministri direttamente competenti in argomento anche in singoli casi – la

In teoria, la disposizione avrebbe dovuto anche “liberare” il Presidente del Consiglio dalle pastoie delle molteplici attività burocratiche, in una commistione tra il ruolo di direzione e coordinamento amministrativo e un ruolo di tipo ministeriale⁴⁴. Tale funzione ibrida e duplice non solo genera inefficienza ma per quel che riguarda l’unità dell’indirizzo politico e amministrativo, la caotica struttura dell’apparato amministrativo e la mancata distinzione tra quest’ultimo e l’apparato politico permette al Presidente di svolgere un ruolo a volte fin troppo libero e discrezionale, favorendo l’elusione della collegialità. Ciò si riverbera anche sulle fonti di cui il Premier dispone che sono sia di tipo politico, sia amministrativo e sono chiamate a soddisfare il doppio ruolo di promozione e coordinamento dell’attività dei Ministeri e di funzioni amministrative di tipo quasi ministeriale. Tale commistione di funzioni politiche e amministrative estende le sue competenze ma non per questo garantisce una maggiore efficienza alle sue decisioni⁴⁵.

Le funzioni politiche creano qualche perplessità in un regime democratico poiché si tratta di materie sensibili nel quale egli decide come organo monocratico e non come rappresentante di un collegio.

predetta affermazione rimane corroborata, sicché è al Presidente di quel Consiglio che deve essere riportata la direzione, nel più ampio senso del vocabolo, della gestione di tutto quanto attiene ai supremi interessi dello Stato».

⁴⁴ Sulla necessità di snellire la complessa macchina amministrativa e “quasi ministeriale” che fa capo al Presidente del Consiglio si è pronunciato anche M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei ministeri)*, cit., p. 258 e p. 267 e L. TEDOLDI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri: un organo “indefinito” nello Stato democratico italiano fra gli anni Cinquanta e Ottanta del Novecento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2016, pp. 1059-1094. Si veda, inoltre, C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del Governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 14 Seminario 2003, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 199-216, spec. 200-201. L’A. ritiene, invece, che la l. n. 400 del 1988 abbia liberato il Presidente del Consiglio dalle precedenti pastoie amministrative, lasciandogli lo spazio necessario per dedicarsi all’attività politica prioritaria, che è quella che riguarda l’attuazione del programma di Governo.

⁴⁵ S’intende per apparato politico quello attinente all’organizzazione politica della Presidenza del Consiglio, ove le funzioni sono previste con legge oppure individuate secondo necessità politiche e tali ruoli riguardano gli organi interni al governo (sottosegretari, viceministri, comitati interministeriali, etc.); per apparato amministrativo invece deve intendersi quello che fa capo in via di principio al Segretario generale e che riguarda le funzioni prettamente amministrative, così E. DI MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Padova, CEDAM, 1990, p. 89 e ss.

Si pensi al suo ruolo in materia d'informazione per la sicurezza della Repubblica, disciplinato dalla legge n. 80 del 1977 e poi nella successiva l. n. 124/2007, a sua volta modificata dalla l. n. 133 del 2012, che affida poteri "amplissimi" e discrezionali al Premier, non più condivisi come in passato con il Ministero dell'Interno e della Difesa e non più soggette alle decisioni del Consiglio dei Ministri⁴⁶.

In questo campo, il Presidente, sin dalla legge n. 124 del 1977, (art. 43), può disporre di propri decreti (DPCM) persino in deroga alla legge n. 400 del 1988. Ciò vuol dire che tali atti possono essere approvati senza acquisire il parere del Consiglio di Stato e per quanto ciò possa rispondere a criteri di segretezza e rapidità in una materia, quella della sicurezza dello Stato, in cui si può condividere l'uso di poteri strettamente presidenziali, è invece meno condivisibile che siano estesi anche al di fuori da tale specifica competenza, purché vi sia una legge a prevedere tale deroga. Il principio di legalità è soddisfatto, almeno formalmente, ma quel che preoccupa è l'effetto della proliferazione di questi speciali DPCM, che consiste in una disseminazione nell'ordinamento di atti di diversa natura, sfuggenti ai controlli e non armonizzati con il resto della normativa. Se si aggiunge che alcuni di questi atti, considerati atti interni, privi di una natura normativa e non numerati, né pubblicati in G.U., disciplinano invece materie con rilevanza esterna, si comprende quanto la destrutturazione del sistema delle fonti, in precedenza attuato con la delegificazione, si sia spostato sul piano delle fonti secondarie. Ciò amplifica quella sensazione di doversi districare in una produzione normativa ormai eccentrica e al di fuori di ogni schema preordinato, che affligge il nostro ordinamento.

La Corte costituzionale è intervenuta di recente sul tema⁴⁷ senza riuscire a dipanare la matassa dei DCPM con funzione regolamentare distinguendoli da quelli di natura meramente tecnica. Ha, infatti, basato la distinzione tra i due tipi di decreti sulla base del solo criterio dell'astrattezza, intesa «quale indefinita ripetibilità, nel tempo, delle regole contenute nell'atto», senza tenere conto della funzione che i decreti del Presidente sono chiamati a svolgere. Inoltre, la stessa distinzione tra decreti astratti e concreti non corrisponde necessariamente a

⁴⁶ Sul punto si veda la ricostruzione di E. RINALDI, *Arcana Imperii. Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, Jovene, 2016, 102-114, dalla quale ho mutuato il termine tra virgolette.

⁴⁷ Sent. n. 141 del 2016.

quella tra decreti di natura tecnica e decreti di natura politica né aiuta a individuare quali siano gli atti che innovano l'ordinamento⁴⁸. Insomma, la Corte in questo caso rimescola le carte anche rispetto alle indicazioni fornite dalla dottrina, che almeno aveva distinto i decreti del Presidente del Consiglio tra atti a contenuto di alta amministrazione e atti a contenuto normativo⁴⁹.

Ancora in tema di sicurezza, si ricorda che l'accentramento dei poteri su un tema così delicato è dato non solo dall'esclusione del Consiglio dei Ministri dalle decisioni, ma anche del Comitato interministeriale per la difesa della Repubblica (CIRS), che ha assunto, soprattutto in questi ultimi tempi, una funzione strumentale e consultiva rispetto al potere presidenziale⁵⁰.

L'accentramento dei poteri in capo al Premier è anche illustrato dalla crescita del ruolo che hanno assunto nel Governo i Dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio, tra i quali si segnala il Dipartimento per le Politiche europee, considerato «*the leading actor in all the phases of EU decision-making and implementation processes*»⁵¹. Tale apparato consente al Presidente del Consiglio di sottrarre competenze e funzioni, in passato conferite ad altri Ministri, e soprattutto gli permette di avere un ambito di competenza generale e a tutto tondo, necessario per condurre la politica generale del Governo e per attuare l'indirizzo politico.

In linea con questa generale tendenza all'accentramento di compiti governativi negli uffici della Presidenza del Consiglio si pone anche l'attività di promozione degli adempimenti di competenza governati-

⁴⁸ Così C. PINELLI, *Sul "rilievo essenzialmente tecnico" di un decreto del Presidente del Consiglio chiamato a ripartire risorse finanziarie fra le Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, p. 1088 e ss.

⁴⁹ S. LABRIOLA, *Decreto del Presidente del Consiglio*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamenti II, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 281-287.

⁵⁰ Sul segreto di Stato da ultimo, T. F. GIUPPONI, *Segreto di Stato (diritto costituzionale)*, Annali X, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 856-881. Per ciò che riguarda la diversa funzione attribuita ai comitati interministeriali a seconda della struttura di governo, ossia a seconda che prevalga un modello monocratico, collegiale o a "multipolarità diseguale", si veda G. MOBILIO, *I comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2017, p. 11. Sul punto anche D. CODUTI, *I comitati interministeriali fra affermazione e crisi del "governo maggioritario"*, Napoli, Jovene, 2012, e C. DI ANDREA, *Cronache costituzionali 2003*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, p. 769 e ss.

⁵¹ S. RAGONE, *EU coordination in Italy: (predominantly) internally driven changes in times of crisis*, in S. RAGONE (ed.), *Managing the Euro Crisis: National EU Policy Coordination in the Debtor Countries*, Routledge, 2017, p. 1 ss.

va, derivanti dalle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, emanate nei confronti dello Stato italiano, come prevede l'art. 5 della legge n. 400 del 1988⁵². Si tratta, anche in questo caso, di una funzione propria del Presidente, che dispone di un apposito Ufficio presso la Presidenza del Consiglio anche se la natura composita degli Affari riguardanti la Corte EDU richiederebbe una maggiore concertazione con la compagine governativa o almeno con il Ministero della Giustizia e quello degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale⁵³. Quanto alla gestione dei rapporti con l'Unione europea è invece pacifico che sia di competenza della Presidenza del Consiglio come naturale conseguenza del fatto che tali rapporti siano ormai considerati "questioni di politica interna", ma quale che ne sia la ragione, il risultato è un'erosione delle competenze ministeriali a favore del capo dell'Esecutivo⁵⁴.

Si deve altresì registrare la presenza sempre più accentuata di figure tecniche ed estranee al governo che non sempre sono utilizzate con compiti di consulenza ma che assumono in certe occasioni anche una veste decisoria; ci si riferisce qui ai Commissari straordinari nominati con DPCM e che assumono poteri rilevanti in materie sensibili (si pensi ai Commissari straordinari che si occupano di risanamento ambientale, come nel caso Ilva di Taranto e di Bagnoli)⁵⁵ o anche ai vari Commissari che si sono succeduti in ambiti politicamente sensibili quali la "spending review". Tali figure più di altre incarnano il fenomeno della neutralizzazione politica cui il Governo vuole tendere,

⁵² La legge n. 12 del 2006 ha integrato l'art. 5 della legge n. 400 del 1988 con la lett. *a-bis*); cfr. P. TANZARELLA, *Nuovi compiti al Presidente del Consiglio per l'esecuzione delle sentenze di Strasburgo*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, pp. 370-373.

⁵³ Si tratta dell'Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo, presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

⁵⁴ S. RAGONE, *EU coordination in Italy: (predominantly) internally driven changes in times of crisis*, cit., p. 1 e ss.

⁵⁵ Le innumerevoli attività dei Commissari straordinari, specialmente quelli chiamati come nel caso Ilva e Bagnoli a un recupero ambientale di aree contaminate, sono disciplinate da un intricato e complesso quadro normativo e si estendono a competenze di tipo ambientale, amministrativo, tributario. Si tratta di decisioni niente affatto tecniche ma che contengono un tasso di politicità rilevante che richiederebbe una gestione diretta da parte del Governo e un intervento del Parlamento che nella normativa vigente è tenuto al corrente dai commissari straordinari solo mediante l'invio di una relazione annuale contenente l'indicazione degli interventi di decontaminazione e risanamento ambientale e il loro stato di attuazione (art. 1, comma 8.4 d.l. n. 191/2015).

poiché si comprende facilmente come la proposta da parte dei Commissari di effettuare tagli alla spesa pubblica ponga al riparo il Governo da scelte che invece hanno una indiscussa natura politica alle quali dovrebbe seguire una responsabilità politica, ma che seguono ormai quella linea di tendenza che è volta a far credere che le scelte di bilancio siano scelte “tecniche” inevitabili e non suscettibili invece di un ampio ventaglio di soluzioni, diverse a seconda del risultato che si vuole ottenere. L’impatto di tali scelte, in termini di responsabilità politica, è ben diverso a seconda che siano proposte e magari anche attuate da una figura esterna al Governo o da un’istituzione politica. La stessa nomina da parte del Presidente del Consiglio che “ne informa” il Consiglio dei Ministri comporta che in Governi divisi su questioni economiche sia il punto di vista del Presidente a prevalere, ma senza che questi conquisti tale priorità “sul campo”, nell’ambito di una discussione politica con il suo Governo.

Ancor più problematica si presenta la questione dei Commissari straordinari per la protezione civile, anch’essi nominati dal Presidente del Consiglio il quale affida ad essi una funzione “onnivora” dal punto di vista delle competenze e del potere normativo come da tempo ha segnalato la più attenta e più autorevole dottrina⁵⁶.

Quello delle fonti di prerogativa del Presidente del Consiglio è anch’esso argomento di discussione e di valutazione da parte della dottrina perché rientra nel più ampio dibattito volto a inquadrare la continua trasformazione del sistema delle fonti, che le vede piegate a soddisfare esigenze quotidiane, più utilizzate per una funzione servente che prescrittiva, in una continua rincorsa con le fonti di *soft law*, cui cercano di somigliare per non cadere in disuso. L’esigenza di “flessibilità” porta anche le fonti del Governo a una “fuga” dal regolamento e dai controlli da parte del Consiglio di Stato. Non sono esentati da questa tendenza neanche i DPCM, nati come atti interni al Governo hanno ormai una efficacia esterna e le stesse leggi rinviano ormai più

⁵⁶ In senso critico sulle ordinanze del Commissario straordinario della Protezione civile, si è pronunciato G.U. RESCIGNO, *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, p. 2189 ss. e G. RAZZANO, *L’amministrazione dell’emergenza. Profili costituzionali*, Bari, Cacucci, 2010, p. 139 e ss. Sul margine di manovra del Presidente del consiglio in materia di commissari straordinari si veda M. LOSANA, *Questioni ambientali e «amministrazione per (atti aventi forza di legge)» (nota a Tar Campania, sentenza n. 1471/2016)*, in *Osservatorio AIC*, 2/2016, p. 8.

di sovente a tali atti. I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri aumentano nel numero e per importanza e possono effettivamente rispecchiare l'andamento dei rapporti fra Presidente del Consiglio e Governo⁵⁷. Come visto si tratta di fonti ibride, che in molti casi non sono né deliberate dal Consiglio dei Ministri, né pubblicate in Gazzetta Ufficiale. Dovrebbero, pertanto, limitarsi a disciplinare le questioni interne alla compagine governativa e non avere rilevanza esterna che invece in molti casi assumono, in contrasto con il fatto che spesso non sono sottoposti alla registrazione da parte della Corte dei conti e non sono accompagnati dal parere del Consiglio di Stato. Quel che soprattutto si deve sottolineare è che attraverso tali decreti il Presidente del Consiglio tende a sottrarsi alla collegialità e a soddisfare l'esigenza di avere "le mani libere", persino nei confronti del Governo di cui è a Capo.

Persino le direttive, nate con una funzione di alta amministrazione ossia con lo scopo di svolgere una funzione di coordinamento tra il Presidente del Consiglio e i Ministri, assumono oggi una funzione ibrida sempre più volta a manifestare la centralità del Presidente del Consiglio dei Ministri. In altre parole, da strumento vero e proprio della mediazione interna al Consiglio dei Ministri si sono trasformate in strumento di direzione autonoma plurima e dissociata della Presidenza.

Anche le ordinanze del Presidente del Consiglio seguono la stessa tendenza e in condizioni di necessità e urgenza si sono dimostrate strumenti fungibili rispetto ai decreti legge, che per quanto criticabili, obbligano quantomeno all'adozione da parte del Governo e non del solo Presidente del Consiglio⁵⁸. Negli ultimi anni il numero di ordinanze del Presidente del Consiglio è aumentato sensibilmente e soprattutto il potere di ordinanza ha assunto una veste nuova e ben più cogente: sempre più spesso le ordinanze d'urgenza del Presidente del Consiglio sono autorizzate a limitare, seppur temporaneamente, l'efficacia delle leggi (tanto che parte della dottrina ha parlato di una

⁵⁷ Come ricorda V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2016, pp. 1-13.

⁵⁸ Sull'intreccio tra ordinanze e decreti legge utilizzati in modo indifferenziato si veda A. CARDONE, *Il rapporto tra ordinanze del governo e decreti-legge alla luce della prassi più recente e delle modifiche ordinali del potere extra ordinem: alcune tendenze costanti che vanno oltre le "nuove" dinamiche della normazione al tempo della crisi economica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, p. 12.

vera e propria deroga alla legge)⁵⁹, e con proprie ordinanze emergenziali può autorizzare i commissari straordinari a fare altrettanto, sì che si è parlato di una “delega alle deroghe” ben più pericolosa perché meno soggetta a controlli politici e giuridici di quanto non lo sia il potere normativo del Presidente del Consiglio⁶⁰. Come è stato osservato⁶¹, tale potere contenuto nelle ordinanze di necessità tende a creare un sistema normativo parallelo a quello che utilizza il decreto legge come fonte emergenziale. Anch’esse dunque sono la manifestazione normativa di un tentativo del Presidente del Consiglio di assumere un ruolo sempre più sganciato dalla concertazione in seno al Consiglio dei Ministri.

3. Più leadership meno mediazione: la verticalizzazione del potere esecutivo

L’accentuazione dei poteri nelle mani del Premier non è una tendenza circoscritta alle vicende costituzionali e politiche italiane e interessa tutte le forme di Governo ove la leadership assume in vario modo poteri sganciati dal resto della compagine governativa e dagli stessi partiti politici di cui il Governo è espressione⁶².

La verticalizzazione all’interno del potere Esecutivo è ovunque accomunata dalla presenza di un *surplus* di poteri decisionali facenti ca-

⁵⁹ Si veda sulla questione delle ordinanze in deroga almeno G. U. RESCIGNO, *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p. 239 e ss.

⁶⁰ Si pensi agli atti e al ruolo assunto dalla Protezione civile negli ultimi anni. Il decreto legislativo n. 300 del 1999 disponeva di affidare le funzioni, che fino allora erano state di competenza del Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a un’Agenzia di protezione civile, sotto la vigilanza del Ministro dell’interno. Il successivo decreto legge n. 343 del 2001 ha però nuovamente ricondotto il servizio di protezione civile sotto la direzione politica del Dipartimento della Presidenza del Consiglio. Sulle ordinanze dei Commissari, in modo critico L. RONCHETTI, *Interventi per difetto o per eccesso del potere normativo*, in *Diritto Pubblico*, 2010, 409-431.

⁶¹ C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d’urgenza nell’esperienza italiana*, in *Diritto Pubblico*, 2009, pp. 317-338.

⁶² Così A. DI GIOVINE, *Un modello di democrazia in linea con i tempi*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, pp. 2-8.

po al Premier, in molti casi assunti in via di prassi e raramente mediante una specifica previsione legislativa⁶³.

Le cause di questo fenomeno sono molteplici. Oltre a una tendenza alla personalizzazione della politica, che è ormai risalente, secondo alcuni studiosi sono riconducibili a una serie di fattori tra i quali si possono ricordare le tendenze più recenti a una sempre minore divisione tra la politica interna e la politica internazionale; all'espansione delle funzioni statali; al ruolo che rivestono oggi i mezzi di comunicazione nelle moderne democrazie; alla progressiva erosione degli strumenti di dialogo tra partiti politici e corpo elettorale⁶⁴.

In effetti, se si osserva l'evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio nelle ultime Legislature, si può verificare come si siano manifestate in ordine sparso tutte le cause che contraddistinguono il fenomeno della cosiddetta presidenzializzazione all'interno del Governo⁶⁵.

È però necessario intendersi sui termini accentramento e verticalizzazione dei poteri. Se essi stanno a indicare un'estensione di quelli che fanno capo al Presidente del Consiglio dei ministri, si può effettivamente notare un notevole aumento delle sue competenze e un uso disinvolto e meno controllato degli atti che gli sono propri. Se, invece, s'intende con la presidenzializzazione l'effettivo aumento di potere decisionale in capo al Presidente, la questione assume contorni più sfumati.

In ambiente maggioritario, il Presidente del Consiglio indicato come leader della coalizione di Governo trovava in quella competizione

⁶³ Il tema della "presidenzializzazione" degli Esecutivi è molto dibattuto in dottrina. In una prospettiva politologica si veda G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, Il Mulino, 2005, in particolare pp. 9-11 e pp. 311-343.

⁶⁴ TH. POGUNTKE, P. WEBB, *The presidentialization of politics*, cit. pp. 13-16, che elencano quattro cause del progressivo accentramento dei poteri nelle mani dei leader degli Esecutivi: 1) International of politics; 2) Growth of the State; 3) The changing structure of mass communication 4) The erosion of traditional cleavage politics. L'analisi dei due autori non è sempre condivisibile nei presupposti, poichè parte dalla considerazione che si assista oggi a un'espansione dei poteri statali quando semmai le istituzioni statali tendono a una compressione del proprio ruolo. Inoltre, non è tenuto nella giusta considerazione un tema di grande attualità ossia il legame tra diritto ed economia in un sistema neoliberale che volendo semplificare le istituzioni giuridiche per ampliare lo spazio economico chiede un ritorno allo Stato minimo.

⁶⁵ M. CALISE, *Presidentialization. Italia style*, in TH. POGUNTKE, P. WEBB, *The presidentialization of politics*, cit. pp. 88-106 e ID., *La democrazia del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

elettorale una sua personale legittimazione, seppur indiretta, nel corpo elettorale scostandosi così dalla figura di mediatore scelto dai partiti che il testo costituzionale sembrava avergli assegnato⁶⁶. Ciò aveva ricadute sul suo ruolo all'interno della compagine governativa, poiché i suoi poteri monocratici. In teoria, questo *surplus* di consensi avrebbe dovuto garantire al Presidente un margine di azione anche volto a favorire una maggiore coesione e omogeneità della coalizione di Governo. Avrebbe potuto, cioè, vivificare anche l'azione collegiale e ci si poteva attendere che ciò incidesse sulla direzione della politica generale del Governo, sull'elaborazione dell'indirizzo politico e sul mantenimento della sua unità. Invece, rottosi l'equilibrio tra potere monocratico e potere collegiale, tra poteri di direzione e poteri di mediazione a scapito dei secondi, le coalizioni di Governo sono implose, in modo non dissimile da ciò che accadeva ai tempi del proporzionale.

Nell'ultima legislatura, ove la cultura del maggioritario ha continuato a dispiegare i suoi effetti, si è perseverato nell'accentramento dei poteri, complici la legge elettorale e le liste bloccate, che consentono non al partito ma alla corrente del Presidente di scegliere come candidati iscritti di cui si fida. La prima causa di tale verticalizzazione è riconducibile al tipo di organizzazione interna dei partiti. Essi sono ormai costruiti intorno a un leader e il legame con gli iscritti si riduce a una serie di puntuali momenti come quello delle primarie. Tutto ciò non si traduce, però, direttamente in una maggiore capacità da parte del Presidente del Consiglio di svolgere le funzioni previste dall'art. 95 Cost., soprattutto in termini di direzione della politica del Governo e di coordinamento dell'indirizzo politico.

A tale proposito, è altresì necessario valutare i rapporti tra il Governo, il Presidente del consiglio e gli altri organi costituzionali. Il Governo Monti, ad esempio, nell'intento di portare a compimento una serie di obblighi contratti in Unione europea e di assicurare celermemente i mercati, adottò una serie di decreti legge che davano attuazione all'indirizzo politico concordato in Europa⁶⁷, ma in modo frettoloso,

⁶⁶ M. VOLPI, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in AA. VV., *Il Governo*, Atti del XVI Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001, Padova, CEDAM, 2002, pp. 149-175.

⁶⁷ Così, F. BILANCIA, *Il decreto-legge come strumento di attuazione dell'indirizzo politico dell'Unione europea nell'emergenza finanziaria*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Torino, 2016, p. 291 ss., nonché in R. CALVANO (a cura di), *“Legislazione governativa d'urgenza” e crisi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 219 ss.

senza la mediazione dei partiti politici e senza un vero e proprio dialogo con il Parlamento, ove i decreti e i disegni di legge furono adottati mediante il ricorso alla prassi dell'apposizione di fiducia e la presentazione dei maxi emendamenti. L'unico organo costituzionale che ha tentato di limitare l'esercizio di un potere così ampio nelle mani del solo Presidente del Consiglio è stata la Corte costituzionale, dichiarando incostituzionali diversi decreti legge adottati dal suo Governo⁶⁸. Si deve perciò considerare il fatto che permanga una intrinseca debolezza degli strumenti politici all'interno della nostra forma di governo.

Inoltre, poiché l'indirizzo politico governativo non si limita più a dettare le finalità nazionali ma a comporle con quelle dell'Unione europea, se da una parte il Presidente del Consiglio nell'ambito delle istituzioni europee acquisisce un ruolo centrale, partecipa alle riunioni decisive e rappresenta il suo Paese, dall'altra è proprio in questa sede che il suo ruolo di leader può essere insidiato dai Ministri competenti per materia: l'importanza che hanno assunto negli ultimi anni le politiche economiche e dell'immigrazione, ad esempio, lo pongono in una posizione di concorrenza con il Ministro dell'Economia o degli Interni, soprattutto quando questi esternano posizioni divergenti dalle sue o da quelle del Consiglio dei Ministri. Per meglio dire, se la collegialità non è pienamente funzionante, si propone nuovamente a livello europeo il fenomeno del governo a direzione multipla dissociata. Si assiste cioè alla formazione di collegialità ristrette composte solo da alcuni Ministri, i quali in genere si ritrovano sotto i riflettori per l'importanza della propria materia o per la loro spiccata personalità ma non certo per la forza dei partiti che rappresentano.

Si veda anche M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, cit., pp. 45-80.

⁶⁸ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, LUISS University Press, 2007, pp. 41-110. F. BIONDI, *Riflessioni sull'uso del decreto-legge come "disegno di legge rinforzato" (a partire dalla vicenda del decreto-legge n. 149 del 1013, in tema di finanziamento dei partiti politici)*, in R. CALVANO, (a cura di), *"Legislazione governativa d'urgenza" e crisi*, cit., pp. 73-91 e Si veda R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, spec. p. 10 e E. LONGO, G. MOBILIO, *Speciale Governo Monti. Dati sulla legge, decreti legislativi e decreti-legge approvati dal 16 novembre 2011 al 1 aprile 2012*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012.

4. Cenni conclusivi

L'attività di mediazione è esercitata con grande difficoltà tra gli organi che compongono il Governo e tra questi e il Parlamento. Questo dato di fatto è logica conseguenza di una serie di cambiamenti in atto da lungo tempo nella nostra forma di governo, cui ha inciso, ad esempio, la stretta connessione del nostro Paese con le istituzioni europee, che fa sì che ormai altri centri politici incidano sulla determinazione dell'indirizzo politico⁶⁹. È superfluo qui ricordare l'incidenza delle politiche economiche europee e i vincoli di bilancio come elementi che concorrono in modo decisivo alla formazione delle stesse politiche nazionali. Così come si dà per acquisito che la stessa attività di governo, come ogni altra attività politica, risenta delle trasformazioni apportate da un sistema economico neoliberale. Quest'ultimo può arrivare a trasfigurare le categorie politiche in modo da renderle strumentali alle finalità economiche, mediante forme di neutralizzazione della responsabilità politica ed esercitando una pressione e un'influenza anche sulla formazione dell'indirizzo politico⁷⁰. Si assiste, di conseguenza, a una progressiva spoliticizzazione che preme su tutte le istituzioni e non solo sul Governo, ma anche incide particolarmente su di esso, ormai riconducibile a una triade irrisolta e depotenziata.

In questo scenario, ove anche i partiti politici hanno perso la bussola che li orientava, intesa come una capacità di proporre una visione del mondo, s'inserisce un'apparente rivalutazione del ruolo del Presidente del Consiglio che effettivamente assume poteri nuovi, a volte non legati a una responsabilità politica, ma che non si dimostrano efficaci per svolgere la funzione che la Costituzione gli ha affidato. La sua apparente centralità si basa su poteri personali, i quali però difficilmente concorrono al ripristino di forme di coesione che possano rivivificare coalizioni frammentate e altrettanto difficilmente riescono a incidere su politiche complesse e sovraordinate. Il risultato nella sostanza è ancora quello di un governo a direzione multipla dissociata

⁶⁹ Così R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006, p. 399.

⁷⁰ Si rinvia per una più attenta ricostruzione del rapporto tra indirizzo politico, governabilità e fenomeni economici a E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, parte I, pp. 47-53.

ove le forme di mediazione trovano ostacoli insormontabili sia nell'individuazione dei soggetti che dovrebbero esercitarla, sia nei modi in cui essa dovrebbe essere attuata.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)