



Rivista N°: 3/2021  
DATA PUBBLICAZIONE: 23/06/2021

AUTORE: Andrea Manzella\*

## IL PRESIDENTE DEL GOVERNO\*\*

*Sommario: 1. Le premesse: nel silenzio dello Statuto – 2. Il decreto Ricasoli: l'“invenzione” dell'indirizzo politico – 3. Art. 95: il premier “velato” – 4. L'indirizzo del presidente – 5. Il Capo dello Stato: l'altro capo del filo – 6. La ricerca: il mito della stabilità – 7. Il passato futuro.*

### 1. Le premesse: nel silenzio dello Statuto

Dallo Stato monarchico a quello repubblicano non cambia la definizione giuridica del ruolo del presidente del Consiglio. Il nucleo della definizione è nel suo potere di indirizzo politico. Lo avevano i presidenti dell'Italia “liberale”, lo aveva il capo del governo in regime fascista, l'hanno i presidenti dell'Italia repubblicana.

Alla continuità della definizione ha però corrisposto una grande precarietà di interpretazione e di attuazioni nella realtà politica. Il risultato è stata la percezione del governo come istituzione-crisi nella vicenda politica italiana.

La scomposizione tra norma e prassi inizia fin da quando il ruolo del presidente del Consiglio emerge di fatto dal “non luogo” dello Statuto albertino. Questa Carta, infatti, conosceva solo “ministri” ma non un loro “consiglio” né tantomeno il presidente di questo consiglio. All'art. 65 si prevedeva anzi un rapporto diretto, senza intermediari, tra “il Re” e “i suoi Ministri”. Tuttavia, nella esperienza pre-statutaria del Regno, i ministri si riunivano già in un “Consiglio di Conferenza”, presieduto esclusivamente dal sovrano<sup>1</sup>. Era il Re, dunque, che governava attraverso i ministri: ma erano questi che si assumevano la responsabilità degli atti di governo, che, come allora si diceva, «coprivano la Corona».

---

\* Presidente del Centro di studi sul Parlamento dell'Università LUISS di Roma.

\*\* Il presente scritto è una anticipazione autorizzata dal volume: AA.VV. “I Presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nella storia della Repubblica”, diretto da S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno, ed. Laterza.

<sup>1</sup> P. COLOMBO, *I presupposti dello Statuto albertino. Dai moti del 1821 alle riforme del 1847*, in *Historia Constitucional*, 3, 2002, p. 164 ss. Regio Biglietto 9 ottobre 1841: «per giovarci della riunione dei loro lumi, per trattare gli affari più rilevanti per nostro e pubblico servizio» (p. 168).

Il decreto 16 marzo 1848 (n. 66) – che rappresenta, dopo pochi giorni, la prima integrazione “costituzionale” dello Statuto – contiene quindi una conferma e una rottura. La conferma è la riunione collegiale dei ministri con il nuovo titolo di “Consiglio dei ministri”. La rottura è la nomina formale – al posto del Re – di un “presidente” di questo Consiglio (che fu Cesare Balbo)<sup>2</sup>.

La presidenza del Consiglio che così si istituiva nel «governo monarchico-rappresentativo» (art. 2 St.) veniva dunque a limitare di fatto la portata dell’art. 5 dello Statuto che assegnava invece «al Re solo» l’ «appartenenza» del potere esecutivo<sup>3</sup>.

In quello stesso fervido periodo, a Torino si sistemava un’altra tessera del «mosaico costituzionale»<sup>4</sup>: il rapporto con il parlamento. In piena adesione alla richiesta normativa della “forma di governo parlamentare” testualmente avanzata in quella singolare fase costituente che si era svolta nel Consiglio di Conferenza<sup>5</sup>. Fu un rapporto che subito, “spontaneamente”, delineò la triplice posizione del presidente del Consiglio: come soggetto della relazione fiduciaria con il parlamento; come titolare, quindi, del potere di porvi la “questione di fiducia”; come *dominus*, con le sue dimissioni, della vita dell’intero governo.

Una triplice posizione poco dopo tradotta sul campo. Fu la crisi del primo governo statutario, quello di Cesare Balbo (15 marzo-5 luglio 1848), proprio in relazione al voto sfavorevole su una questione di fiducia, a fissare, una volta per tutte, i tratti essenziali della forma di governo parlamentare e del predominio del presidente in esso. Questa forma fu la costante politica dello svolgimento istituzionale prima del fascismo.

Il decreto 26 dicembre 1850 (n. 317), con la controfirma del *presidente del Consiglio* D’Azeglio, distingue, per la prima volta, le «attribuzioni dei vari dipartimenti ministeriali» da quelle di spettanza del Consiglio dei ministri «negli affari di maggiore momento»<sup>6</sup>. Naturalmente, in quella costituzione “flessibile”, non era l’attribuzione di competenze ai ministri il fatto innovativo, quanto la rilevanza autonoma del Consiglio dei ministri nel sistema di governo (e, indirettamente, delle competenze del suo presidente).

In quel Consiglio dei ministri era entrato, per la prima volta (come titolare dell’agricoltura, del commercio e della marina) Camillo Benso, conte di Cavour: l’uomo del destino nazionale. Due anni dopo, nel 1852, diveniva presidente del Consiglio.

---

<sup>2</sup> V. *Gazzetta piemontese*, n. 66 del 16 marzo 1848, che reca la “costituzione” con “risoluzione sovrana” del “nuovo ministero”.

<sup>3</sup> La formale prerogativa regia, mai più esercitata dagli albori dell’assetto statutario, sembrò singolarmente rivivere quando, il 10 maggio 1941, il Re – che lo era, allora, anche d’Albania – presiedette a Tirana un Consiglio dei ministri albanesi. O almeno così sembrò ad un Mussolini “seccato”: che avvertì forse in quella occasionale reminiscenza, qualcosa di più di un oscuro presagio, nella concomitanza di eventi bellici già disastrosi. Come se fosse rimesso in giuoco un ruolo aggiudicato fin dai primi giorni statuari. V. *Corriere della Sera*, 11 maggio 1941; G. CIANO, *Diario 1939-1943*, II, Rizzoli, Milano, ed. 1963, p. 29.

<sup>4</sup> R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, Luiss University Press, Roma, 2019 (II. ed.), pp. 95 ss., v. anche R. FERRARI ZUMBINI-G. STOLFI, *Il Consiglio dei ministri e il presidente del Consiglio: due organi spontanei?*, in *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all’Unione europea* (a cura di L. Tedoldi), Biblion, Milano, 2019, pp. 31 ss.

<sup>5</sup> S. MERLINI-G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 2, ricorda la pressione sul Re «per una forma rappresentativa di governo» da parte del Consiglio di Conferenze che, altrimenti, avrebbe visto «con il più vivo dolore, la necessità di pregare il Re di scegliersi altri consiglieri» (3 febbraio 1848).

<sup>6</sup> R.D. 26 dicembre 1850, n. 317, *Preambolo* e art. 14.

Iniziò il periodo in cui la carica di presidente del Consiglio poté intestarsi l'indirizzo di quella politica generale che portò a compimento il Risorgimento italiano. Con una cifra di personalizzazione – in campo militare, diplomatico, economico, ecclesiastico e di fronte al parlamento – che appartiene alla Grande Storia analizzare.

Da una specifica angolatura istituzionale, quel periodo è segnato dalla marcata emancipazione della presidenza del Consiglio dalla monarchia. Il Re dovette infatti subire esemplari arretramenti nelle sue scelte di nomina: sia nel 1852, con il fallimento del tentativo di sostituire Cavour con Balbo; sia nel 1855, con il richiamo alla presidenza di Cavour dimissionario, dopo la retromarcia sulla negata sanzione regia alla “legge sui conventi”. Ma la coerenza cavouriana rispetto all'istituto monarchico non fu mai in discussione. Dall'esordio in politica nel 1848 con il famoso articolo *L'ora suprema della monarchia sabauda* – per l'intervento militare accanto agli insorti milanesi – sarà anche il presidente del Consiglio che darà una non scontata soluzione monarchica al moto nazionale italiano.

## 2. Il decreto Ricasoli: l' “invenzione” dell'indirizzo politico

Fu assai breve la vita del decreto con cui il governo Ricasoli (II) «*designava*» le «attribuzioni della presidenza del Consiglio». Emanato il 28 marzo 1867 (n. 3629) sarà «*rivocato*» dal governo Rattazzi (II) esattamente un mese dopo, con il decreto 28 aprile 1867 (n. 3664).

Fu però un caso esemplare di “morte apparente”. La configurazione giuridica dell'istituto “presidente del Consiglio”, data da Bettino Ricasoli in perfetta armonia con il suo programma di unificazione accentrata del Regno, ha infatti continuato ad attraversare la storia istituzionale dello Stato, dalla monarchia alla Repubblica. Da allora, il ruolo del presidente del Consiglio è stato intimamente connesso alla formula “indirizzo politico”<sup>7</sup>. «Mantiene l'uniformità nell'indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri» diceva l'art. 5 del decreto Ricasoli. «Mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando la attività dei ministri» dice l'art. 95 della Costituzione repubblicana.

Il ruolo di guida del governo veniva così concettualizzato: attribuendo al presidente del Consiglio una funzione unificante rispetto ai ministri che lo Statuto chiamava ancora «del Re» (ponendo quindi in ombra autorità e prerogative sovrane) e dunque assegnando alla sua figura valore esponenziale dell'intera azione di governo. Il decreto Ricasoli fu per questo profondamente “cavouriano”. Cavour era morto giovane, sei anni prima, ma Bettino Ricasoli, suo successore, ne raccoglieva, “inventando” quella definizione, la lezione di centralità costituzionale assegnata al primo ministro.

Ma Cavour non c'era più, con la sua egemonia politica e istituzionale. Quel decreto “costituzionale” fu fulmineamente abrogato, appena un mese dopo, dal subentrante governo

---

<sup>7</sup> R.D. 28 marzo 1867, n. 3629, col quale sono designate le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, artt. da 3 a 8. La locuzione di “indirizzo politico” è probabilmente di origine parlamentare: in assonanza con l' “indirizzo di risposta” al discorso della Corona. Esso era, come dirà Francesco Crispi, la «sintesi del pensiero nazionale, come il discorso della Corona fu il programma dei lavori legislativi» (in M.MANCINI-U.GALEOTTI, *Norme ed usi del parlamento italiano*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1867, p. 630) cfr. I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, Jovene, Napoli, 2018, p. 30: «intendendo l'attuazione delle politiche decise dal *continuum* Governo-Corona-Parlamento».

Rattazzi. Tutto quello che vi era scritto, a specchio della febbrile esperienza cavouriana nel rapporto con la Corona e con i ministri, tornava al “non detto”. Con la tecnica tutta italiana del “rinvio” si dava mandato ad un futuro Consiglio dei ministri di provvedere «per regolamento interno a definire e determinare i rapporti che devono esistere tra i ministri e il presidente del Consiglio e a garantire l’uniformità dell’amministrazione»<sup>8</sup>. Dovranno passare 126 anni perché, nel 1993, un regolamento interno del Consiglio dei ministri fosse emanato<sup>9</sup>.

Nella storia costituzionale dello Stato unitario, il decreto Ricasoli avrebbe segnato però un punto di non ritorno nella definizione concettuale del presidente del Consiglio. Nonostante l’abrogazione Rattazzi, «dimenticare Cavour» era ormai impossibile data l’evoluzione delle cose. Iniziava anzi una “sindrome cavouriana”<sup>10</sup>: visibile nella aspirazione dei successivi presidenti del Consiglio a far rivivere, di fatto, quella memorabile sintesi di autorevolezza personale e istituzionale. E rimaneva il concetto di “indirizzo politico” a caratterizzare ruolo e responsabilità del presidente del Consiglio.

Non meraviglia perciò che quando, il 25 marzo 1876, con quella che si chiamerà «rivoluzione parlamentare», una nuova classe dirigente salì al governo, con Agostino Depretis, uno dei primi atti normativi fu il ripristino del decreto Ricasoli<sup>11</sup>.

Ritornava dunque la configurazione del presidente del Consiglio titolare e custode dell’indirizzo politico, come fattore identitario del “gabinetto”. Sarà riconfermata, quindici anni dopo, dal decreto Zanardelli (1901). Con questo si concluderà la serie degli atti normativi che dal 1850 avevano disegnato la guida del governo. Norme di sostanza costituzionale ma di forma regolamentare: quasi come svolgimento “interno” del regime di “governo parlamentare” che il Consiglio di Conferenza pre-statutario aveva fermamente richiesto al Re nel lontano 3 febbraio 1848, in quella atipica “fase costituente” dello Statuto.

Decreti regolamentari, dunque, dichiarativi di convenzioni e prassi che si erano stabiliti come «processi evolutivi» generati da quella Carta flessibile e che avevano sancito la centralità del presidente del Consiglio<sup>12</sup>. Descritto nella dottrina dell’epoca come il «capo che dà [ai suoi ministri] il soffio animatore» e la cui funzione costituzionale è «nell’armonica fusione delle singole tendenze individuali» e per cui «l’atto del ministro non può concepirsi se non in armonia con la tendenza del gabinetto»<sup>13</sup>.

A questa consapevolezza di supremazia giuridico-formale dell’indirizzo presidenziale si contrapponeva però una storica insufficienza di autonoma legittimazione istituzionale del governo e del suo presidente posto di fronte al parlamento atomizzato dei primi settanta anni

---

<sup>8</sup> R.D. 28 aprile 1867, n. 3664, col quale è rivocato quello del 28 marzo 1867, n. 3629, relativo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>9</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (Ciampi) 10 novembre 1993. V. A. RUGGERI, *Prime note al regolamento del Consiglio dei ministri*, in *Arch. dir. cost.*, 2, 1994, p. 103 ss.

<sup>10</sup> C. BARBIERI, *Debolezza istituzionale e flessibilità del ruolo del Capo del governo in Italia*, in *Il presidente del Consiglio dei ministri...* (a cura di L. Tedoldi), op. cit., p. 515.

<sup>11</sup> R.D. 27 marzo 1876, n. 3289, che determina gli oggetti da sottoporsi a deliberazione del Consiglio dei ministri (cfr. art. 8). Sarà riconfermato dal governo Zanardelli: R.D. 14 novembre 1901, n. 466, sulle attribuzioni del Consiglio dei ministri (cfr. art. 11).

<sup>12</sup> F. RACCIOPPI-I. BRUNELLI, in *Commento allo Statuto del Regno*, II, Unione tipografico-editrice, Torino, 1909, p. 315.

<sup>13</sup> C. CORRADINI, *Attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Arch. Dir. Pubbl.*, 1902, p. 68.

del Regno. Il fatto stesso che i rilevanti periodi di sostanziale stabilità governativa, dovuti al primato di grandi leader politici (Cavour: 1852-61; Depretis: 1876-87; Giolitti: 1903-14) fossero qualificati come “dittature parlamentari” è indicativo di tale insufficienza. Questa si aggraverà quando la svolta proporzionale del 1919 rivelò l’incapacità del sistema di razionalizzare il «parlamento dei partiti di massa».

Le presidenze del Consiglio nel periodo statutario saranno dunque segnate – specie dopo l’invenzione ricasoliana – dalla contraddizione tra una loro posizione che la titolarità dell’indirizzo politico di governo rendeva giuridicamente preminente e le precarie condizioni di praticabilità effettiva del governare. Precarietà a cui i presidenti facevano fronte con la questione di fiducia, il clientelismo parlamentare, gli scioglimenti frequenti e, forse, soprattutto, cumulando la carica con quella di ministro degli interni, con i relativi poteri di controllo territoriale.

Erano «degenerazioni» che trovano denuncia in un’analisi di straordinaria efficacia: il *Torniamo allo Statuto* di Sidney Sonnino (1° gennaio 1897)<sup>14</sup>. Da quello scritto risulta che Sonnino vedeva benissimo quello che si era coagulato intorno allo Statuto per prassi, convenzioni e relativi decreti ricognitivi, nella linea del “presidente parlamentare”, come svolta della monarchia costituzionale. Vede però anche la precarietà di quei poteri di fatto, privi di legittimazione costituzionale, come causa di “decadenza” istituzionale. Chiede quindi di tornare alla lettera dello Statuto per dare al Paese un governo che sia «l’espressione sincera dell’interesse generale della Nazione»: quell’indirizzo generale dello Stato, insomma, che «non è identico con la somma di tutti gli interessi particolari» e tantomeno lo è con «una maggioranza fuggevole di una metà più uno delle forze politiche che li rappresentano».

Tuttavia, pur nel «degradare» della vita politica, Sonnino riconosce la nascita di un «potere nuovo dello Statuto non contemplato». Un potere che «era riuscito, col dichiararsi emanazione legittima e autorizzata dalla rappresentanza nazionale, ad una progressiva ed effettiva usurpazione di quasi tutte le funzioni nazionali della Corona». È l’autorità del governo «che si incarna specialmente nella persona del presidente del Consiglio»: quasi rappresentante di un «potere costituzionale autonomo, con un diritto proprio e una base giuridica a sé, all’infuori della Corona e del Parlamento».

Quell’acuto osservatore – che scriveva peraltro prima di diventare lui stesso presidente del Consiglio (1906), ma subito dopo le problematiche presidenze di Francesco Crispi (1887-1891 e 1893-1896) – registra, dunque, che è nato un «potere nuovo». Lo scorge però – in assenza di una legittimazione statutaria, non sostituibile con espedienti di fatto – imprigionato nell’esoso *continuum* con la maggioranza parlamentare. Concepisce perciò un rimedio nel ritorno all’indietro: in quei poteri statuari di “governo” da restituire al Re – legittimato ad esercitarli «per grazia di Dio e per la volontà della Nazione» – e che non possono essere evocati

---

<sup>14</sup> S. SONNINO, *Torniamo allo Statuto*, in *Nuova Antologia*, 151, 1887, pp. 9-28 (Sonnino era già stato ministro delle finanze e del tesoro dal 1893 al 1896 e sarà presidente del Consiglio nel 1906 e dal 1909 al 1910), v. P. RIDOLA, *Sonnino e la crisi delle istituzioni parlamentari in Italia*, ora in *Esperienza Costituzioni Storia*, Jovene, Napoli, 2019, pp. 165 ss. Cfr. L. VILLARI, *Notturmo italiano. L’esordio inquieto del Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

solo al «centesimo giorno, nei momenti più difficili e di crisi», come per ultimo ricorso al «grande moderatore dello Stato».

Una critica, come si vede, radicale di tutta l'esperienza statutaria fin lì vissuta. Ma di lì a poco, nel 1903, con Giovanni Giolitti presidente del Consiglio, quello scarto tra funzioni effettive del presidente del Consiglio e sua legittimazione doveva essere di nuovo compensato con l'autorevolezza della persona e il suo controllo della platea parlamentare.

La decisione monarchica e anti-parlamentare di entrare in guerra (1915) fu anche l'interruzione dell'ultimo fecondo periodo statutario – quello giolittiano – di “governo del primo ministro”.

Dopo la guerra, e il rivolgimento politico e sociale che ne seguì, il “parlamentarismo dei partiti di massa” e dei loro leader rese ancor più difficile, nel reciproco “sonnambulismo”, dare stabilità ad un governo e ad un indirizzo così come erano “scritti”. La straordinaria miopia di dirigenti popolari e socialisti smentiva anzi la stessa prognosi di supplenza dei “partiti organizzati” che Giolitti aveva lucidamente avanzato qualche anno prima: «il governo rappresentativo non può procedere regolarmente senza partiti organizzati con programmi chiari e precisi. Mancando questa condizione, il governo è costretto ad appoggiarsi progressivamente a mutevoli maggioranze, le quali non si possono tenere se non in nome di interessi speciali e locali»<sup>15</sup>.

Si era aggravato dunque il problema della stabilità ed efficacia dei governi, segnando la distanza tra una realtà pericolosamente precaria e quella formula, pur così precisa nella perduranza delle norme vigenti: il mantenimento dell'unità di indirizzo politico.

La svolta autoritaria del 1925 non avrà quindi bisogno di cambiare il punto cruciale nella disciplina della guida del governo. Quello che è divenuto «Capo del governo, Primo Ministro» sarà appunto «responsabile» dell' «indirizzo generale politico del governo». Ma ne sarà responsabile verso il Re, non verso il parlamento come era stato implicito fin lì nella forma del “governo parlamentare”. Siamo alla rottura, per dar luogo a una “costituzione” altra. E, infatti, questo rivolgimento nel “flessibile” Statuto sarà operato con la forza della legge formale. Fino a quel punto i “regi decreti” che si erano succeduti (D'Azeglio, Ricasoli, Rattazzi, Depretis, Zanardelli) avevano richiesto l'implementazione “interna” della formula statutaria del governo parlamentare, con il suo tratto caratterizzante: la fiducia e la conseguente responsabilità del presidente del Consiglio. Ora è cambiata la “costituzione”. Ma pur nel diverso assetto ordinamentale non muta l'elemento identitario che caratterizza la guida del governo: l' “indirizzo politico”.

Non meraviglia che su questo elemento transitato da una “costituzione” all'altra si sia appuntata, in tutto il lungo periodo fascista, l'attenzione dei maggiori giuristi. Nella diversità di accenti e di riflessioni si vide infatti in quella formula: sia la conclusione coerente di un percorso costituzionale (fu la tesi di Alfredo Rocco<sup>16</sup>); sia il punto concettuale di giustificazione della torsione autoritaria del governo.

---

<sup>15</sup> G. GIOLITTI, *Discorsi extra-parlamentari*, Einaudi, Torino, 1952, pp. 101 ss. Sullo Statuto albertino e l'evoluzione della forma di governo italiana, cfr. C. PINELLI, *Diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 68 ss.

<sup>16</sup> A. ROCCO, *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato liberale allo Stato fascista*, La Voce, Roma, 1927, p. 29: «Lo Stato liberale, nell'ultima fase del suo disfacimento, doveva assistere impotente alla fine di ogni libertà. Si poneva pertanto allo Stato il dilemma: o trasformarsi, o perire [...]. Lo Stato fascista ha operato questa trasformazione», cfr. P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Morcelliana, Brescia, 1963.

In realtà, ancora una volta, quella formula – scritta ora in legge – avrebbe voluto dire ben poco: malgrado che la soppressione dei “partiti organizzati” e la legge elettorale anti-rappresentativa avessero ridotto la Camera ad una flebile “tribuna” oppositoria, prima, e ad una assemblea corporativa nominata dall’alto, poi.

Anche nel periodo dittatoriale, infatti, la supremazia del presidente del Consiglio dei ministri (oltre che Primo Ministro e capo del governo, la legge lo chiamava ancora così: v. art. 3) di nuovo chiaramente espressa nella titolarità sostanziale dell’ “indirizzo politico”, non aveva però legittimazione costituzionale autonoma. Potevano minare quella supremazia sia la diarchia che si stabilì al vertice dello Stato con il Re, sia i poteri istituzionali del Gran Consiglio del fascismo. La storica emersione di questi due fattori il 25 luglio 1943 ne ha in un certo senso fatto rilevare – con prognosi postuma – il loro contropotere di posizione negli anni del regime<sup>17</sup>.

Tuttavia, al di là di queste condizionalità esterne – che anche in regime autoritario negano al presidente del Consiglio la pienezza di legittimazione costituzionale – la legge del 1925 è l’atto che nella storia istituzionale meglio individua la personalizzazione dell’indirizzo politico nel ruolo del presidente del Consiglio.

Lo fa per sottrazione più che per addizione. Rispetto ai precedenti decreti, l’indirizzo politico è ora nella esclusiva responsabilità del capo del governo. Non vi è alcuna possibilità che i ministri o il Consiglio dei ministri ne possano incrinare – con loro attribuzioni o esercizio – l’unità. E correlativamente scompare la nozione del suo “mantenimento”: che era connessa all’autonomia costituzionale dei ministri (ora invece responsabili *anche* verso il capo del governo: alla stessa stregua del rapporto con il Re). Così come, rispetto al passato, la responsabilità del primo ministro è ora solo nei confronti del Re e non più anche del parlamento.

Si spiegano così le formule dei giuristi dell’epoca che vedevano nel primo ministro: «l’unico organo competente a determinare i fini generali e particolari e le regole meramente finali e generali del governo»<sup>18</sup> in vista della «realizzazione dell’indirizzo politico da lui stabilito in modo autonomo»<sup>19</sup>. Ed è spiegabile la posizione radicale di chi, riscontrando nell’indirizzo politico l’assenza di ogni riferimento particolaristico, vedeva in esso una «quarta» autonoma funzione dello Stato immediatamente legata al fine supremo della sua unità<sup>20</sup>. Ma anche chi non parlava di «quarta funzione» concordava sulla specifica ed autonoma rilevanza dell’attività di indirizzo come espressione del principio di unità, autocreata di fini e priva di vincoli predefiniti<sup>21</sup>.

Con il partito unico e la nullificazione del parlamento, il regime autoritario visse nella presunzione assoluta di una legittimazione proveniente da una base plebiscitaria di consenso

---

<sup>17</sup> L. PALADIN, *Saggi di storia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 48 ss.

<sup>18</sup> C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del governo e Ministri*, Edizioni Universitarie, Roma, 1942, p. 90.

<sup>19</sup> C. MORTATI, *L’ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano (1931)* (con prefazione di E. Cheli), Giuffrè, Milano, 2000, p. 82 ss.

<sup>20</sup> C. MORTATI, *L’ordinamento del Governo...*, op. cit., p. 15.

<sup>21</sup> Cfr. C. TRIPODINA, *L’ “indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, p. 22, per la precisa ricostruzione delle distinte posizioni di C. MORTATI, *L’ordinamento del Governo...*, op. cit., e V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, anno XIII, 1939, p. 120.

popolare<sup>22</sup>. In quel periodo, soprattutto, si confermò e si radicalizzò tutta la concreta esperienza statutaria dell'indirizzo politico intestato al presidente del Consiglio: da cui proveniva l'*imprinting* all'intera attività di governo, sia pure con la garanzia monarchica dello Statuto.

### 3. Art. 95: il premier “velato”

Quando la Repubblica si dà la Costituzione, questa recepisce per il presidente del Consiglio, con un salto all'indietro di 47 anni, la formula del decreto Zanardelli. Anche in questo fondamentale assetto della vita pubblica del Paese prevale dunque la concezione parentetica del periodo fascista. Si torna a quello che c'era prima, come se la storia non avesse insegnato niente.

Le parole sono infatti (quasi) le stesse del periodo statutario e continuano a specificare felicemente il contenuto e la natura preminente delle funzioni del premier. Ma sono però trasportate in Costituzione, senza le cautele contro debolezze e rischi che la precedente esperienza aveva più volte rivelato necessarie. La debolezza derivante dalla mancanza di una autonoma legittimazione costituzionale che garantisca la stabilità del presidente e del suo governo. Il rischio opposto, come brillantemente è stato scritto, di un presidente del Consiglio «istituzionalmente nudo» ma che «in questa nudità, tuttavia, ha potuto diventare un duce»<sup>23</sup>.

Si sono perciò riaccese – acute sia dal contesto politico di un perenne destino “coalizionale”, sia dal contesto giuridico di una Costituzione rigida – le dispute sulla posizione del presidente e del suo potere di indirizzo politico.

Tali questioni erano già presenti nel dibattito che si svolse in Assemblea Costituente<sup>24</sup>. La concezione “presidenzialista” e quella “direttoriale” furono respinte. Sul “regime del primo ministro” (di Egidio Tosato) si scelse, tacitamente, una non-posizione. Ma, sintomaticamente, nel dibattito e poi, infine, nello stesso ordine del giorno Perassi che lo concluse, si preferì parlare di «*sistema* parlamentare» e non di «*governo* parlamentare». Come se si temesse di

---

<sup>22</sup> S. PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, Libreria del Littorio, Roma, 1929, p. 122: «tra la società moderna, viva, complessa e dinamica, e lo Stato occorre un organo [...] di congiunzione e di comando».

<sup>23</sup> C. BARBIERI, *Debolezza istituzionale e flessibilità del ruolo del Capo del governo in Italia*, op. cit., p. 529.

<sup>24</sup> Specialmente nelle sedute del 14-15 settembre 1946 della 2ª sottocommissione della Commissione per la Costituzione. Memorabili e ancora suggestive le posizioni (14 sett.) di L. EINAUDI: «evitare che, discutendosi della scelta tra sistema presidenziale e quello parlamentare, si configurino questi due sistemi come qualche cosa di rigido, come nettamente differenziati l'uno dall'altro»; G. AMBROSINI: «non potendosi ottenere la stabilità del capo del governo, occorre, per il buon funzionamento del potere esecutivo, che sia mantenuta la stabilità del capo dello Stato»; e (15 sett.) di A. BOZZI: «si deve dare rilievo costituzionale autonomo alla figura del primo ministro: se non si ha paura delle parole, è in sostanza la figura del “cancelliere”»; P. CALAMANDREI: «le dittature sorgono non dai governi che governano e che durano, ma dalla impossibilità di governare dei governi democratici [...]»; l'essenziale è che il capo del governo abbia la sicurezza di poter governare»; E. TOSATO: «la contaminazione del governo parlamentare dovrebbe avvenire nel senso di un potenziamento della figura del presidente del Consiglio, il quale fosse espressione della volontà della Camera, ma avesse la effettiva possibilità di governare». È alla luce di questo dibattito in contraddittorio che deve ancora leggersi il “non detto” dell'ordine del giorno Perassi votato il 15 settembre con 22 voti favorevoli e 6 astensioni. Cfr. G. MELIS, *Prima e dopo la Costituente. Il governo debole*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2018, p. 185 ss.; D. BUTTURINI, *Brevi note sulla posizione del presidente del Consiglio alla luce del dibattito costituente*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2019.



adottare, semplicemente, con questa e più corrente formula, il tipo di governo che aveva consentito e facilitato, con la sua fragilità strutturale, l'avvento dell'autoritarismo fascista.

Come disse il relatore Mortati, scegliendo il "regime" parlamentare, si compiva invece una «scelta condizionata»: all'adozione di «dispositivi costituzionali» idonei ad assicurare la «stabilità» dei governi. E quando quel deputato-giurista fece un esempio di futuri "dispositivi", per concretizzare il distacco dalle esperienze del passato, parlò di una garanzia costituzionale diretta ad assicurare al governo almeno due anni di durata, dopo la fiducia. Il che significava l'identità di guida governativa per un periodo che nell'esperienza successiva sarebbe stato solo in pochi casi completato.

Insomma, circolava l'idea di tirar fuori – sia pure per una durata limitata – il governo dalle strettoie dei compromessi coalizionali e assembleari, di coniugare cioè il "sistema" parlamentare con una sia pure relativa e temporanea garanzia costituzionale di "indipendenza" del governo e del suo presidente rispetto ad essi.

Non si riuscì però ad arrivare – per paralizzanti timori – ad una scelta coerente con tali premesse.

In quella parte incompiuta della Costituzione rimase, tuttavia, sia pur "velata", la sinopia di un «regime del primo ministro» in una possibile lettura dell'art. 95 che in realtà ebbe conferma nella prassi successiva.

La reiterazione e costituzionalizzazione della definizione ricasoliana rivelava la sua aderenza ad una realtà di ruolo che le vicende della storia istituzionale italiana avrebbero mostrato solo "ad intervalli". Ma è in questi periodi che si trovava – e ancora si trova – la conferma che essa non è solo la formula astratta della conduzione di governo. Quando quella formula si congiunge ad un soggetto capace di interpretare le circostanze politiche favorevoli, essa corrisponde alle funzioni effettive del presidente del Consiglio.

La Costituzione repubblicana ha rafforzato quella definizione con un essenziale elemento innovativo.

L'art. 95 contiene infatti una parola assolutamente nuova rispetto alla storica sequenza normativa che ha definito la figura e le funzioni del presidente del Consiglio. La parola nuova è: «promuove». «Promuovendo [...] l'azione dei ministri». Non c'era nel decreto d'Azeglio del 1850; non c'era nel decreto Ricasoli del 1867, di brevissima vita; non c'era nel decreto Zanardelli del 1901, di lunghissima vita; e non c'era neppure, perfino, nella legge "fascistissima" del 1925 sul "Capo del Governo".

In tutte queste configurazioni materialmente costituzionali che si susseguono per un secolo, ritroviamo i termini che saranno poi trasferiti nell'art. 95: direzione, coordinamento, mantenimento dell'unità. Non troviamo invece il termine «promozione». È questo il termine chiave della indicazione di una supremazia di ruolo che non si fonda su una sommatoria di competenze maggiore di quelle dei singoli ministri e dello stesso Consiglio. Si fonda sulla qualità dei poteri azionabili: quasi una possibilità permanente di avocazione di ogni altra competenza dell'arcipelago governo, per romperne la passività e l'inerzia<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> G. AMATO, *Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in *Annuario AIC, Il Governo*, Cedam, Padova, 2001, p. 268: «in un mondo arcipelago, i centri titolari di indirizzo politico non possono essere arcipelaghi essi stessi»: necessità quindi di "bussole sicure in mani salde".

Certo, in Costituzione si parla quasi sempre di promozione congiuntamente al coordinamento. «Promuove e coordina». Ma non è un'endiadi. «Coordinamento» significa preparare e proporre un punto di coerenza nella complessa attività di governo. «Promozione» significa invece l'attribuzione al presidente del Consiglio di un potere di stimolo e di impulso<sup>26</sup>.

E se vi è un termine significativo della identificazione del governo con la personalità, lo stile e l'energia di chi lo presiede è certamente quello di «promozione». D'altra parte, «non sarebbe possibile al presidente del Consiglio «dirigere» la politica generale del governo» – come dice la Costituzione – «se non gli fosse riconosciuto il potere di promuovere e coordinare l'attività dei ministri», scriveva Fausto Cuocolo<sup>27</sup>. Il termine «promozione» collega quindi logicamente la conduzione dell'azione di governo alla titolarità individua del presidente del Consiglio: come interprete – nel senso di animatore e direttore – dello spartito «politica generale del governo». Il complesso cioè delle «cose da fare» a cui l'indirizzo politico del presidente, attraverso l'attività di promozione, conferisce peculiarità nella gerarchia di adempimento e nel ritmo di esecuzione.

La tradizionale necessità politica di coalizioni governative, congiunta ad una istituzionalizzazione di fatto dei partiti come assetto portante dello Stato parlamentare, ha invece determinato nel lungo arco della nostra vicenda istituzionale una ricorrente pratica di governi per feudi partitici (la «direzione plurima dissociata»)<sup>28</sup> e soprattutto una tenace avversione al riconoscimento di una supremazia costituzionale del presidente del Consiglio.

Non meraviglia che, in coerenza con tale radicata situazione politica, fossero riesumate, in periodo repubblicano, le antiche formule coniate in regime statutario del presidente *primus inter pares* e della prevalenza della collegialità «consiliare» rispetto ai poteri monocratici del presidente.

Espressione sintomatica di questa posizione riduzionistica della figura del presidente del Consiglio e del suo potere di indirizzo fu la lunghissima inattuazione del terzo comma dell'art. 95 Cost.: «La legge provvede all'ordinamento della presidenza del Consiglio».

Anche qui le preoccupazioni di un eccesso di poteri del presidente del Consiglio e l'ostracismo che ne seguì furono in perfetta continuità con quanto era accaduto in periodo statutario.

Nato come «senza portafoglio», il presidente del Consiglio, solo nel 1886, con il governo Crispi, consegue la modestissima dotazione di un «ufficio di segreteria» composto da un segretario capo, un segretario, un archivista, uno scrivano, tutti «comandati» da altre

---

<sup>26</sup> E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia Editrice Pisana, Pisa, 2017.

<sup>27</sup> F. CUOCOLO, *Il governo nel vigente ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1959, p. 168.

<sup>28</sup> Così, sulla «direzione plurima dissociata» E. CHELI e V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in *L'istituzione Governo, analisi e prospettive* (a cura di S. Ristuccia), Giuffrè, Milano, 1977, p. 49. V. anche E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 47; C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, p. 136.

amministrazioni<sup>29</sup>. Sembrava però che la nuova Costituzione repubblicana avesse posto fine alla paradossale omissione. La formula dell'art. 95,3 non offriva appigli alla inattuazione. Pareva anzi dar corpo, con logica sistemica, alla concezione del presidente del Consiglio, organo costituzionale con attribuzioni proprie e prevalenti, nel governo-organo complesso.

La funzionalità a tale autonomia veniva sottolineata anche terminologicamente: nel prevedere per la Presidenza un "ordinamento" (in contrappunto alla "organizzazione" dei ministeri)<sup>30</sup>. Un termine pregnante nella nostra tradizione giuridica – come di insieme unificato da una finalità comune – e che perciò attestava di per sé una posizione qualitativamente diversa e prevalente al presidente, titolare di indirizzo rispetto ai singoli ministri e al loro Collegio<sup>31</sup>.

Non a caso questa legge troverà concreto e faticoso avvio solo al riparo "rassicurante" di un governo guidato da un presidente espresso da una estrema minoranza parlamentare: il leader del piccolo partito repubblicano Giovanni Spadolini<sup>32</sup>. Con l'attuazione della Costituzione "scritta", il regime "non scritto" del primo ministro acquisterà il suo apparato<sup>33</sup>.

#### 4. L'indirizzo del presidente

Il nucleo pregnante della definizione del ruolo del presidente del Consiglio è rimasto dunque invariato nella nozione di indirizzo politico. Essa esprime la causa efficiente dei tre elementi indispensabili per il concetto stesso di governo.

---

<sup>29</sup> R.D. 4 settembre 1876, n. 4939, con una concezione restrittiva visibile anche nella disposizione dell'art. 2, comma 2: «Questi impiegati, da scegliersi tra quelli che fanno già parte delle varie amministrazioni dello Stato, conserveranno nelle amministrazioni medesime il posto di ruolo, lo stipendio, l'anzianità e il diritto di promozione che loro aspettava». 25 anni dopo la situazione era immutata e gravemente critica per C. CORRADINI, *Attribuzioni del Presidente...*, op. cit., p. 66: «è lecito dubitare che il mezzo sia sufficiente a raggiungere lo scopo se si consideri la vastità e la gravità degli oggetti deferiti all'esame del Collegio, ed i mezzi che sono messi a disposizione del Presidente per tale disamina [...]». «Il compito altissimo, la gravità e vastità dello studio, apparisce, a prima vista, così sproporzionato alla povertà del mezzo, da inferirne che l'esame, non solo del merito, dell'opportunità e convenienza politica, ma perfino della formazione tecnica della norma, debba riuscire illusorio». Trascorsi altri 26 anni, M. LA TORRE, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, I, 1927, p. 547, dava conto dei tentativi succedutisi di istituire una struttura dedicata (ministro senza portafoglio o ministero della Presidenza). Precisava che «col regime fascista si sono avuti, invece, sottosegretari di Stato per la Presidenza».

<sup>30</sup> V. CERULLI IRELLI, *Qualche spunto sulla posizione della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'assetto organizzativo del Governo*, in *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988* (a cura di A. Razza), Roma, 2020, p. 41 ss.

<sup>31</sup> L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1995, pp. 399-410.

<sup>32</sup> Significativamente, R. PEREZ, *L'«incubo della dittatura passata» e la fiducia al governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2018, p. 309 ss. (specie p. 319). Dopo il *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, presentato al parlamento il 16 novembre 1979 dal ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini e la Commissione per il riordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri presieduta da Giuliano Amato (cfr. il *Rapporto Giannini-Amato sull'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1982, p. 145) il presidente Spadolini, appena insediato, emanò disposizioni sull'*Ordinamento del Gabinetto*, pubblicate nella G.U. n. 251 del 12 sett. 1981. Fu quindi istituita una Commissione (Cheli-Manzella) con DPCM 14 nov. 1981, i cui lavori hanno trovato sbocco nel disegno di legge A.C. n. 3403 del 13 maggio 1982. Questo sarà la base su cui si lavorerà nelle legislature successive per giungere, sei anni dopo, alla legge n. 400 del 1988.

<sup>33</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, op. cit.; G. GIUGLIA, *La legge n. 400 del 1988. Profili generali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2019; A. RAZZA, *Origine e sviluppo dei centri decisionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Il Presidente del Consiglio...* (a cura di L. Tedoldi), op. cit., p. 347 ss.

L'unità: perché al di là di ogni finalità politica contingente, qualsiasi governo ha bisogno di vincolo unitario nello svolgimento della sua azione. Si può dire anzi che il conseguimento dell'unità è la "causa" (in senso tecnico-giuridico) dell'indirizzo politico<sup>34</sup>.

L'identità: perché è necessario che l'attività di governo, da sommatoria di cose da fare – quella che la Costituzione chiama «politica generale» – assuma, mediante l'indirizzo, fisionomia di scopo e di accento che la distingua, a parità di programma, da ogni altro governo.

La riconoscibilità dall'esterno: perché è necessario che la responsabilità politica di governo sia fatta valere sul metro dell'indirizzo generale che ne ha informato l'azione.

Della fusione di questi elementi – unità, identità, riconoscibilità – è indispensabile protagonista il presidente del Consiglio: che "consolida" così, per il tempo del suo governo, quell'istituto "liquido" che è la presidenza del Consiglio<sup>35</sup>.

Non è dunque nel "programma": che potrebbe essere generico o ripetizione di altro documento o magari imposto da circostanze politiche o da necessità sociali contingenti. È nella miscela di quei tre elementi che con l'indirizzo politico si caratterizza il "nuovo inizio" di ogni governo. Ed è la singolarità della loro fusione che conduce ad affermare la necessaria personalizzazione dell'indirizzo politico e, quindi, l'obbligata declinazione in senso monocratico di quella formula costituzionale così perdurante nel tempo.

Per questa sua peculiarità, la funzione di indirizzo politico rientra, in ultima analisi, nella categoria dei fenomeni giuridici immateriali. È proteica perché si manifesta in una irriducibile molteplicità di forme. Queste e il loro insieme – l' "attività politica di governo" – sono "compenetrate" dal valore identitario ad esse conferito dall'indirizzo. Ma da questo sono concettualmente distinte: ne costituiscono solo il supporto materiale.

Ricorre insomma lo stesso fenomeno di giuridificazione (e di conseguente valorizzazione economica) che comunemente si verifica in ogni caso di funzioni creative unificanti. Tali: quella della direzione d'orchestra (che non coincide né con il testo musicale, né con il complesso orchestrale); quella della conduzione tattica di una squadra sportiva (che non coincide né con il gioco in se stesso, né con l'insieme degli atleti); quella della creazione di uno stile di moda (che non coincide né con gli abiti, né con i modelli che l'indossano) o quella della invenzione di una "maniera" artistica (che non coincide né con le singole opere dello stesso autore, né con la loro corposità materiale); e così via.

In questa realistica prospettiva, la funzione di indirizzo, con il suo connaturale riporto alla figura del presidente del Consiglio, deve essere vista come ben distinta dalla "materiale"

---

<sup>34</sup> La necessità dell'indirizzo politico di governo, anche nella incapacità dei partiti è significativamente affermata da A. GRAMSCI nei suoi *Quaderni dal carcere* (1932-1935), Torino, 2007, p. 189, cit. da C. TRIPODINA, *L' "indirizzo politico"...*, op. cit., p. 47.

<sup>35</sup> E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, op. cit.

politica generale del governo (e dalle sue implicite specificazioni: programma di governo, politica parlamentare) e ad essa irriducibile<sup>36</sup>.

Necessaria personalizzazione e monocraticità dell'indirizzo non ne riducono però l'esercizio a mera espressione soggettiva del premier e ad una sua solitaria decisione. Vi sono elementi intrinseci di contesto che ne segnano i limiti: ma ne mostrano allo stesso tempo la rilevanza giuridica. Si colgono tre aspetti.

L'aspetto procedurale, innanzitutto: se la determinazione dell'indirizzo politico spetta al presidente, non è sempre così per la sua dichiarazione-esternazione. Questa può risultare da un procedimento in seno al Consiglio dei ministri, in cui la natura verticistica dell'indirizzo politico, ferma la sua titolarità, si stempera con la collegialità, all'interno del governo-organo complesso.

Il vincolo giuridico-politico, poi: che "lega" all'unità sia il governo nel suo complesso e la sua attività sia, specularmente, la comunità di riferimento. Già in Assemblea Costituente, Mortati "vedeva" in esso il punto istituzionale mediante il quale la società si riconosce e si ordina.

La natura progettuale, infine: vi è nell'esercizio di indirizzo l'intrinseco richiamo ad un orizzonte temporale non precario. L'idea di instabilità è infatti concetto in contrasto con il concetto di indirizzo: che implica, di per sé, una coerenza eccedente il momento politico in una visione di lungo periodo, se non addirittura comprensiva di interessi futuri inter-generazionali. Ci sono evidenze pratiche e giuridiche di questa ultrattività. Sia che la si guardi dall'angolatura esistenziale degli individui e della comunità di riferimento che devono tenerne conto nei loro programmi di vita, per modesti che essi siano. Sia che la si guardi dal punto di vista della responsabilità di governo per la "sostenibilità" futura del debito pubblico (art. 97 Cost.), sia che la si guardi dall'obbligo del governo di valutare gli effetti del "ciclo economico" (art. 81 Cost.). Si tratta sempre di una «consapevole progettazione del futuro»<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Nonostante la incertezza legislativa, questa sembra anche la interpretazione, orientata alla prassi costituzionale, dell'art. 2, comma 3, lett. a), della legge n. 400 del 1988: l'indirizzo politico attribuzione specifica del presidente del Consiglio si forma anche *in procedendo* incrociando l'apporto dei ministri in Consiglio (cfr. R. ESPOSITO, *Istituzione*, il Mulino, Bologna, 2021). A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo*, op. cit., p. 33. L'art. 95 «non implica necessariamente che il Consiglio dei ministri assuma una posizione di primazia. La famosa e tralattata teoria del *primus inter pares* è stata a lungo la maschera per coprire o giustificare l'egemonia dei partiti nel processo di governo e nella determinazione dell'indirizzo politico». Da qui il presidente del Consiglio come «il *dominus* politico e l'organo di chiusura dell'attività di governo» in «posizione unificante e direttiva» (p. 34). Nella stessa legge n. 400, v. la diversità di formulazione attributiva per quanto riguarda la «politica generale del governo» (art. 2, comma 1). In ogni caso, sembra prevalere il «principio di separazione tra indirizzo e gestione» enunciato dalla incompiuta legge delega 7 agosto 2015, n. 124, art. 8, comma 1, lett. c): cfr. D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuate*, Editoriale scientifica italiana, Napoli, 2017. Diversa soluzione sembra invece doversi dare alla questione della legittimazione a «dichiarare definitivamente la volontà del potere» nei conflitti di attribuzione davanti alla Corte costituzionale. Legittimato è il presidente del Consiglio ma in forza e a seguito di deliberazione del Consiglio (art. 2, comma 3, lett. g), della legge n. 400 del 1988). Il "potere" è infatti, come è logico, attribuzione del governo nel suo complesso, a differenza dell' "indirizzo" di marcata derivazione personale. Cfr. A. VIGNUDELLI, *Interpretazione e Costituzione. Miti, modelli e luoghi comuni del pensiero giuridico*, Giappichelli, Torino, 2011.

<sup>37</sup> Così M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri (e dei Ministeri)*, in *Diritto amministrativo*, 2016, p. 259. Cfr. L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Cedam, Padova, 2020, p. 169 ss.

Quando la Costituzione parla di «mantenimento» dell'unità di indirizzo politico e amministrativo significa dunque due cose. Significa che l'unità è problema costante di governo, per evitare la diaspora di azioni intraprese solo sulla base di interessi e di contingenze settoriali. Ma significa anche che l'«indirizzo» su cui si richiede tale unità ha una sua intrinseca necessità temporale. Da un lato, è legato al concetto di durata; dall'altro, a quello di “aggiustamento permanente”: una durata perciò vitale. Come risposta a domande e influenze che provengono sia dal basso (per il moto di sviluppo di cui all'art. 3 Cost.) sia dall'alto (in base al principio fondamentale della sovranazionalità, “consentita” dall'art. 11 Cost.). Vi è cioè una concezione dinamica del governare e il “motore” di questa dinamica è ancora il presidente del Consiglio.

Negli anni repubblicani la nozione di indirizzo politico, nucleo della configurazione giuridica del presidente del Consiglio, si è fatta inoltre più densa di significato per la relevantissima incidenza del fattore “esterno”. Essa non può più essere ricondotta infatti soltanto ad una cifra domestica: ma deve essere collocata nella fitta rete di interdipendenze dello Stato e, soprattutto, nell'ordinamento costituzionale divenuto euro-nazionale.

Almeno dal 1974, da quando cioè cominciò a riunirsi formalmente nell'Unione europea il Consiglio dei capi di Stato e di governo, la autonomia del presidente del Consiglio e la sua primazia di indirizzo politico risultano non solo politicamente ma anche giuridicamente incontestabili. Nell' “unione di costituzioni” (o nella “costituzione composita”)<sup>38</sup> – in che consiste l'ordinamento giuridico dell'Unione – l'art. 95, nella sua formulazione risalente alle origini del nostro Stato, va letto congiuntamente (con omogeneità di significati persino testuali) con l'attuale art. 15 del Trattato sull'Unione. Questo dice infatti: «il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali».

L'indirizzo politico di cui è titolare il presidente del Consiglio sul piano nazionale è divenuto dunque una specificazione di quell' “indirizzo” europeo, che, come membro del Consiglio, concorre a determinare<sup>39</sup>. Il combinato disposto delle due “costituzioni” non sembra consentire dubbi su questa titolarità monocratica.

Per l'intreccio di tutti questi elementi, la formula costituzionale del potere di “indirizzo politico” si traduce nella predominanza del ruolo del presidente del Consiglio<sup>40</sup>. Questa forza di ruolo può essere compresa dal contesto politico circostante (per situazioni estreme, basti pensare ai condizionamenti delle due presidenze Badoglio dal luglio 1943 al giugno 1944: e tuttavia considerate punti di riferimento nazionale e internazionale della continuità dello Stato nell'a-fascismo, prima, e nella “svolta di Salerno”, poi). Ma non può essere annullata in un'acefalia che sarebbe qualcosa di simile ad una irrealistica condizione di “anarchia governativa”.

---

<sup>38</sup> Sulla “unione di costituzioni” nel senso di «integrazione di ordinamenti costituzionali», v. A. MANZELLA, *L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, 1999, p. 945-946. Sulla “costituzione composita” v. L. BESSELINK, *A Composite European Constitution*, Europa Law Publishing, Grossinger, 2007.

<sup>39</sup> N. LUPO, *Il governo tra Roma e Bruxelles*, in *Il governo in Italia* (a cura di F. Musella), Il Mulino, Bologna, 2019, p. 195 ss; E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, in *Il Presidente del Consiglio...* (a cura di L. Tedoldi), op. cit., p. 431 ss.

<sup>40</sup> I. CIOLLI, *Ascesa e declino dell'attività di mediazione politica. Dai governi di coalizione all'espansione dei poteri monocratici del presidente del Consiglio*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017, p. 199 ss. In particolare, sulle fonti normative di prerogativa del presidente del Consiglio: V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2016, pp. 1-13; G. TARLI BARBIERI, *L'attività normativa del governo*, in *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988* (a cura di A. Razza), op. cit., p. 82 ss.

Semmai, al contrario, questa forza istituzionale può essere accresciuta da un *plus* di poteri ulteriori ed esclusivi. Oltre quelli che gli danno la Carta (giuramento “costitutivo” del governo; proposta di nomina dei ministri; dimissioni “distruttive”) e la consuetudine costituzionale (questione di fiducia), vi sono infatti i poteri attribuiti da leggi ordinarie (segreto di Stato; fonti normative di prerogativa: decreti del presidente del Consiglio, ordinanze) e, come si è visto, soprattutto quelli derivanti dal Trattato con diritti di voto (e di veto) in seno al Consiglio europeo<sup>41</sup>.

Su quest’ultimo punto è anzi da sottolineare che non è solo il potere di indirizzo *politico* ad essere rafforzato dall’incrocio costituzionale euro-nazionale. Lo è anche il potere di indirizzo *amministrativo* che il presidente del Consiglio deve ora mantenere, promuovere e coordinare «in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea» (per ovvia connessione a quanto l’art. 97 della Costituzione dispone per le «pubbliche amministrazioni»).

La conferma di questa singolarità istituzionale di ruolo, rafforzato dalla natura “comunitaria” del nostro Stato, può essere letta anche nelle straordinarie circostanze della presidenza Draghi<sup>42</sup>. Qui la caratteristica della nomina più che dal vincolo esterno – che ebbe invece influenza decisiva nella nascita della presidenza Monti (2011-2013) – deriva da una sorta di continuità legittimante con il ruolo di “governo” svolto da Draghi nell’ordinamento dell’Unione. Una *seniority* istituzionale, dunque, fatta valere senza cesure in ragione della integrazione dei due ordini costituzionali.

Fu, del resto, un’altra presidenza “anomala”, quella Spadolini (1981-1982: leader di uno “storico” ma assai esiguo partito) a rivelare le risorse “autonome” del ruolo e il peso su di esso della personalità unificante del presidente, anche con la sua capacità di comunicazione politica “diretta” dell’indirizzo di governo nei confronti del Paese: perfino con slogan di impatto popolare. Tutti elementi che conteranno sulle successive esperienze di personalizzazione e di “presidenzializzazione” del governo<sup>43</sup>.

Se si rievocano le “premesse” costituenti, quello che mano a mano si imporrà non sarà però una forzatura costituzionale. Si tratterà invece di una lettura della Carta che mira a slegare il presidente dalle spire della collegialità di coalizione, imponendo la sua supremazia istituzionale. E di collegare la guida del governo con un ruolo di rappresentanza – diretta non mediata – degli umori e delle domande del Paese, sulla cui base esercitare la funzione di indirizzo politico. Non per niente, già Alcide De Gasperi, nonostante la sua relevantissima presa

---

<sup>41</sup> Da una prospettiva diversa, il potere di indirizzo governativo del presidente può risultare ridotto ai “minimi” termini per effetto dei condizionamenti in cui deve esercitarsi (comunitari, economici, internazionali, tecnologici). Tuttavia, nell’ambito oggettivo dell’ordinamento con cui quei condizionamenti fanno blocco unico, la misura di potere di indirizzo risulta concentrata in termini “massimi” nella figura del presidente del Consiglio. Cfr. M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica*, Annali V, 2015, pp. 127, 128.

<sup>42</sup> N. LUPO, *Un governo tecnico-politico?*, in *Federalismi.it*, 8, 2021, p. 134 ss; P. ARMAROLI, *Effetto Draghi. La metamorfosi di una Repubblica*, La Vela, 2021.

<sup>43</sup> P. CIARLO, *Mitologie dell’indirizzo politico e identità partitica*, Liguori editore, Napoli, 1988, pp. 140-144.

personale, fu molto attento a questo profilo istituzionale e Aldo Moro ne aveva dato una pratica tutta moderna, con la propensione all'attività di promozione e di mediazione<sup>44 45</sup>.

La conferma di un andamento coerente con tale orientamento costituzionale “velato” viene anche da vicende più vicine, segnate dalla quasi scomparsa dei “partiti organizzati” e l'incerto aggregarsi di “non-partiti” (o post-partiti) elettorali.

Durante il governo Conte (I), con il richiamo nella mozione di investitura di un “contratto di governo”, si temette che, rispetto ad esso, il ruolo del presidente del Consiglio si sarebbe ridotto a quello di notaio di un accordo privatistico. La “parlamentarizzazione in uscita” della crisi di quel governo dimostrò che non era affatto così. La vera titolarità di indirizzo risultò piuttosto chiara sia nell'esercizio di mediazione tra i vice-presidenti *leader* dei due gruppi parlamentari promotori dell'accordo di governo, sia – soprattutto – nella efficace, esclusiva, rappresentanza, da parte del presidente del Consiglio, degli interessi nazionali in seno all'Unione europea<sup>46</sup>.

Proprio le vicende di quel governo ci raccontano dunque una storia capovolta rispetto a quella corrente. A partire dunque, come inizio e banco di prova, dal governo Spadolini «fu l'emergere della premiership moderna che fece di Palazzo Chigi un bottino non negoziabile al tavolo interpartitico» ad «erodere – come ha scritto Mauro Calise – il dominio partitico»<sup>47</sup>.

Tuttavia, quale che sia stata la forza politica delle presidenze del Consiglio, susseguitesesi con preoccupante frequenza nell'ormai lungo arco repubblicano, ne è sempre mancata una base costituzionale di investitura. Quella su cui, fermo il vincolo fiduciario, possa fondarsi la sua autonomia e prevalenza istituzionale sia “in” parlamento, sia nella struttura complessa di governo.

Da qui, quasi per naturale compensazione, il ruolo “pieno” assunto nelle vicende costituzionali dal Presidente della Repubblica: in continuità di logiche e prassi risalenti nella complementarità fra i due istituti.

## 5. Il Capo dello Stato: l'altro capo del filo

---

<sup>44</sup> V. CAPPERUCCI, *Il rapporto tra presidente del Consiglio e Consiglio dei ministri nella prima legislatura repubblicana*, in *Il Presidente del Consiglio...* (a cura di L. Tedoldi), op. cit., p. 219 ss.; G. BRUNELLI, *Scelta atlantica e centralità del Parlamento nella politica costituzionale degasperiana*, in *Nato e Costituzione* (a cura di D. La Porta), Giuffrè, Milano, 2020, pp. 19-41; M. CARTABIA, *Ricostruzione e Costituzione del pensiero e nell'azione di Alcide De Gasperi*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2021, pp. 69-88.

<sup>45</sup> G. MELIS, *Lo stile di governo di Aldo Moro, presidente del Consiglio*, in *Il Presidente del Consiglio...* (a cura di L. Tedoldi), op. cit., p. 289. V. peraltro l'osservazione di C. BARBIERI, *Debolezza istituzionale e flessibilità del ruolo del Capo del governo in Italia*, op. cit., p. 528, per cui «i grandi mediatori erano tutt'altro che privi di potere politico».

<sup>46</sup> I. CIOLLI, *La formazione del I governo Conte tra regole, regolarità, innovazione e presunta privatizzazione degli accordi di governo*, in *Il Presidente del Consiglio...* (a cura di L. Tedoldi), op. cit., p. 504 ss. Cfr. anche L. GIANNITI e B. GUASTAFERRO, *The New Italian Government between Break and Continuity: Political Discourse and Constitutional Practices*, in *The Eurosceptic Challenge. National Implementation and Interpretation of EU Law* (a cura di C. Rauchegger, A. Wallerman), Hart Publishing, Oxford, 2019, pp. 56 e ss.

<sup>47</sup> M. CALISE, *Il governo al tempo del potere personale*, in *Il governo in Italia* (a cura di F. Musella), op. cit., p. 321 ss.; M. CALISE, *Se i tecnici fischiano la fine dei partiti*, in *Il Mattino*, 4 feb. 2021.



La storia costituzionale nel nostro Paese mostra con chiarezza la difficoltà di definire il ruolo del presidente del Consiglio, senza tener conto dell'incidenza su di esso del ruolo del capo dello Stato.

Nelle vicende delle origini, l'istituto del primo ministro comincia faticosamente a sganciarsi dalla relazione "ombelicale" del governo con il Re, solo con Cavour. Lo fa grazie al suo pieno controllo dell'istituzione parlamentare: sarà infatti il parlamento il vero strumento di limitazione della Corona<sup>48</sup>. Limitazione però parziale e precaria. Perché, in realtà, tutta la storia dei governi dell'Italia "liberale" si reggerà sul compromesso della "doppia fiducia": quella del capo dello Stato e quella del parlamento. Qualcuno anzi parlerà di «presidenza duale»<sup>49</sup> e altri concluderà che il Regno non divenne mai un regime davvero parlamentare<sup>50</sup>.

In realtà, le prerogative del capo dello Stato, dilatandosi o assottigliandosi, assecondando o subendo gli incidenti della storia, devono, per così dire, ritenersi "incorporate" nella configurazione dell'istituto "presidente del Consiglio". Il nucleo di questo istituto – il potere di indirizzo politico – può, perciò, secondo la contingenza, trovare nell'esercizio di tali prerogative elementi di limitazione o di rafforzamento. Garantito dal capo dello Stato, accanto all'indirizzo politico di governo, è stato sempre presente infatti nell'ordinamento un indirizzo politico di sistema. Un indirizzo cioè riconducibile nella sua ultima sostanza all'unità costituzionale. Unità che nella forma monarchica, con «legge fondamentale perpetua e irrevocabile», «conformando» le sorti dei sudditi «alla ragione dei tempi», doveva conseguirsi con la introduzione di «larghe e forti istituzioni rappresentative» e con il sotteso scopo dell'unità nazionale italiana<sup>51</sup>. Unità che nella forma repubblicana, anche essa "eterna" perché sottratta alla possibilità di revisione costituzionale, coincide con il fine dell'unità sociale (art. 3), dell'unità territoriale (art. 5) e dell'«unione sempre più stretta» nella comunità europea (art. 11). L'indirizzo politico di sistema segna gli insuperabili confini dentro cui si svolge l'indirizzo politico di governo: questo ha il fine dell'unità nel governo; quello dell'unità nello Stato.

Sia la storia istituzionale del periodo monarchico sia quella del periodo repubblicano, mostrano la rilevanza di questa duplice diarchia: soggettiva e oggettiva. Diarchia imperfetta: perché precaria nell'equilibrio tra gli elementi che la compongono e tuttavia – lungo il filo di quella storia – ben chiara nella qualità dei pesi e contrappesi che esprimeva.

In regime statutario la rilevanza del ruolo del Re fu avvertita, più ancora che nei momenti puntuali in cui l'influenza del sovrano fu determinante (il patto di Londra, 1915, all'insaputa del parlamento a maggioranza giolittiana; il rifiuto della firma dello stato d'assedio al

---

<sup>48</sup> Concezione già presente nei primissimi commenti allo Statuto: P. PEVERELLI, *Comenti intorno allo Statuto del Regno di Sardegna*, Torino, 1849: «il Re non può esercitare i suoi poteri se non col mezzo dei ministri» (p. 131); [...] «ma questo diritto non è assoluto né illimitato, ma è necessariamente influenzato dalla maggioranza della Camera dei deputati» (p. 135); [...] «l'esercizio delle attribuzioni e delle prerogative reali non potrebbe costituzionalmente procedere in contraddizione con la maggioranza della Camera» (p. 136). Sulla dottrina istituzionalistica dei primi tempi statutari, cfr. L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione. Palma e i "preorlandiani"*, Giuffrè, Milano, 2007.

<sup>49</sup> R. FERRARI ZUMBINI-G. STOLFI, *Il Consiglio dei ministri e il presidente del Consiglio: due organi spontanei?*, op. cit., p. 38.

<sup>50</sup> C. BARBIERI, *Debolezza istituzionale e flessibilità del ruolo del Capo del governo in Italia*, op. cit., p. 515.

<sup>51</sup> «Conformare» «le sorti [degli «amatissimi sudditi»] «alla ragione dei tempi» era la splendida frase inserita nel *Preambolo* allo Statuto, premessa alle "istituzioni rappresentative".

governo Facta, 1922) nei periodi in cui fu apparentemente minima. Si deve, infatti, ai costituzionalisti che scrissero in regime fascista e che pure vedevano nel capo del governo il fattore creativo e propulsivo di indirizzo politico, la teorizzazione unanime del contro-potere monarchico, garante del sistema.

Costantino Mortati vedrà nel Re la «sintesi personale dello Stato nella successione del tempo, nella continuità della vita di esso pur attraverso i mutamenti degli orientamenti politici, dei quali egli – per mezzo del libero diritto di nomina e di revoca del suo governo – consente la realizzazione»<sup>52</sup>. Crisafulli vedrà nel potere del Re l'esercizio di potestà suprema secondo l'interesse dello Stato e le aspirazioni della Nazione. Lavagna attribuirà alla Corona il potere di controllo sulla costituzionalità dell'azione governativa.

Ma forse l'affermazione più netta della effettività della diarchia è proprio nelle parole di Alfredo Rocco, il giurista del regime: «il significato più profondo della legge sui poteri del capo del governo sta nell'aver svincolato [...] il governo dalla dipendenza del parlamento riconsacrando il principio già contenuto nello Statuto, ma per lunga tradizione dimenticato, che il governo del Re è emanazione del potere regio e non già del parlamento, e deve godere la fiducia del Re, interprete fedele delle necessità della Nazione»<sup>53</sup>.

In realtà, nel quadro giuridico dello Stato totalitario, il Re era l'unico organo costituzionale che non derivava dal Duce. C'era una faglia al vertice dello Stato che neppure i successi politici, sociali e bellici del regime riusciranno a comporre. La disputa sulla titolarità del «maresciallo dell'impero», esplosa nel 1937, ne fu un segno persino filtrato all'esterno<sup>54</sup>. Il fatto che, nello sciagurato 1940, si riproducesse per il comando delle forze armate – con il compromesso della intangibilità formale dell'art. 5 dello Statuto (il Re «Capo supremo dello Stato: comanda tutte le forze») e la delega a Mussolini di «capo delle forze operanti»<sup>55</sup> – questa reiterazione di quel conflitto era la segnalazione di una linea di frattura istituzionale che avrebbe coinvolto la storia dell'Italia e la vita quotidiana degli italiani. Nell'ordine del giorno Grandi, ultimo atto del regime, non fu certo una scelta poco meditata quella di chiedere al Re, nel quadro dell'«immediato ripristino di tutte le funzioni statali», di «assumere l'effettivo comando delle forze armate, secondo l'art. 5 dello Statuto». Cioè di rinnegare quel «compromesso» sul comando militare che tra il sovrano e il Duce si era stipulato all'inizio del conflitto.

Nello spirito del tempo, il «giuramento al Re» da parte dei militari non era infatti un semplice atto formale. Entrava nella coscienza identitaria di massa; così come, del resto, il «consenso» al regime, malgrado la latente conflittualità. Quando le vicende divisero per diciannove mesi l'Italia in due campi di eserciti stranieri, la partizione – non solo fra le truppe disperse –

---

<sup>52</sup> C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), op. cit., p. 99.

<sup>53</sup> A. ROCCO, *La trasformazione dello Stato*, op. cit., p. 28. S.L. BATTENTE, *Il ruolo del Capo del governo e la riforma del potere esecutivo nelle "leggi fascistissime" secondo il pensiero di Alfredo Rocco*, in *Il Presidente del Consiglio...* (a cura di L. Tedoldi), op. cit., p. 150 ss. *Ivi*: la posizione di Rocco che nel gabinetto ridotto ad unità dal Capo del governo vedeva uno strumento per estrinsecare il potere della Corona, in polemica con G. MOSCA, che lo vedeva invece sminuito. Cfr. ancora P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, op. cit.

<sup>54</sup> R. DE FELICE, *Mussolini, il duce*, Torino, 1981, p. 30 ss.. Sulla criticità del vertice v. G. CIANO, *Diario 1939-1943*, I, op. cit., p. 118: «il Duce attacca la monarchia e dice: "invidia Hitler che non si deve trascinare a rimorchio dei vagoni vuoti" (25 maggio 1939)».

<sup>55</sup> A. CARIOTI-T. RASTELLI, *La guerra di Mussolini*, Solferino, Milano, 2021.

fu guidata dalla opzione, coscienziale più che politica, per l'uno o per l'altro degli elementi della diarchia che si era scomposta. Da un lato, la scelta della fedeltà al giuramento – cioè al sistema costituzionale – su cui si basò la legittimazione del Regno del Sud, impersonato dal capo dello Stato a Brindisi. Dall'altro, la scelta della fedeltà ad un indirizzo politico, impersonato per vent'anni da un primo ministro e da questi riproposto nell'ordinamento provvisorio dell'altra parte d'Italia.

Che non si trattasse in quel tragico tempo di scelte vincolate a mere condizioni territoriali, lo dimostrarono le divisioni e le turbolenze esplose tra i militari italiani prigionieri nei campi di concentramento sparsi per il mondo, quando giunsero le notizie della lacerazione della Patria lontana<sup>56</sup>. Come a significare che nella crisi estrema dello Stato è stata la rottura della composizione dualista del suo vertice a segnalare non la morte ma un paradossale sdoppiamento della concezione di Patria, nei suoi simboli istituzionali più vicini alla percezione dei più.

In Assemblea Costituente la necessità di questa complementarità tra i due istituti, una volta esclusa l'opzione presidenzialista, fu pienamente avvertita. Emerse un orientamento nelle stesse giornate dell'ordine del giorno Perassi: non potendosi ottenere la stabilità del capo del governo, si scelse la stabilità del Presidente della Repubblica.

La percezione, dunque, che la posizione del capo dello Stato dovesse leggersi in complementarità del potere di indirizzo del presidente del Consiglio fu connaturale al disegno repubblicano, come lo era stato in periodo statutario. Il fine ultimo di questa composizione di poteri tra il capo dello Stato e il capo del governo rimase lo stesso: l'unità dell'ordinamento. Il capo dello Stato è un'istituzione "neutra" rispetto all'indirizzo politico di governo, ma è responsabile, rappresentando «l'unità nazionale», dell'indirizzo politico costituzionale – di sistema – e pronto a farlo valere, come linea esterna.

Il richiamo alla storia politico-istituzionale che ha visto protagonisti i dodici Presidenti della Repubblica succedutisi mostra che la loro potestà di influenza sul "governo costituzionale" del Paese è stata continua e, quel che più conta, rarissime volte contestata. Consuetudine dunque, giuridicamente probante di un suo svolgimento corrispondente all'intima logica di sistema<sup>57</sup>.

Del resto, la Corte costituzionale ha perfettamente riconosciuto, nel 2013 (sent. n. 1), cioè dopo sessantacinque anni di prassi repubblicana, questo penetrante «potere di persuasione» al fine dell' «unità» dello Stato. Intesa questa non solo come unità territoriale, ma «nel senso della coesione dell'armonico funzionamento dei poteri che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica». Funzioni di «moderazione e di stimolo, in caso di inerzia», di «raccordo e di equilibrio» tra i poteri dello Stato. Funzioni che sono «il cuore del *ruolo presidenziale* nella forma di governo italiano» e che «non implicano l'assunzione di decisioni politiche delle quali debba rispondere agli elettori o a chi abbia accordato la fiducia». In queste

---

<sup>56</sup> Una rievocazione di quel dramma in F.G. CONTI, *Hereford*, il Mulino, Bologna, 2021.

<sup>57</sup> Concordano: P. RIDOLA, *Il Presidente della Repubblica nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Diritto ed economia*, Napoli, Jovene, 2016, pp. 49 ss: a tutela «degli interessi unitari della convivenza repubblicana» e A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2013, pp. 287 ss. come «custode dell'unità nazionale». V. anche G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in *Dinamiche della forma di governo* (a cura di R. Ibrido e N. Lupo), il Mulino, Bologna, 2018, p. 387 ss.

ultime parole della Corte può vedersi il crinale lungo il quale corre il rapporto tra capo dello Stato e presidente del Consiglio. Da un lato, la responsabilità costituzionale: il raccordo, l'equilibrio e anche lo "stimolo in caso di inerzia", secondo una bussola interna al sistema. Dall'altro, la responsabilità per l'indirizzo politico di governo e la sua attuazione.

È dunque nel «ruolo presidenziale nella forma di governo italiano» che la Corte coglie, con grande suggestione terminologica, la realtà permanente del nostro Stato unitario. Di governo parlamentare «a correttivo presidenziale» si è perciò parlato, con formula non errata ma neppure espressiva della continuità di un rapporto quasi endo-procedimentale tra il capo dello Stato e il presidente del Consiglio<sup>58</sup>.

La stessa "prassi" di far conoscere preventivamente al Capo dello Stato l'ordine del giorno del Consiglio dei ministri è un elemento indicativo – piuttosto – di un rapporto di complementarità<sup>59</sup>. In esso, l'area di intervento della Presidenza della Repubblica nei confronti della presidenza del Consiglio può certo modularsi "a fisarmonica" (secondo la ricorrente metafora di Giuliano Amato) ma il punto cruciale è che, fra alti e bassi, il suono della fisarmonica è continuo<sup>60</sup>.

Non è d'altronde un dato da trascurare il fatto che, al rafforzamento della figura del presidente del Consiglio (in coerenza con la costituzione euro-nazionale e per effetto della "personalizzazione" dei suoi poteri di indirizzo) non abbia corrisposto una contrazione dei poteri effettivi del Presidente della Repubblica.

È accaduto semmai il contrario: sono state le decisioni "extra-parlamentari" del capo dello Stato – dalla scelta einaudiana per Pella a quella pertiniana per Spadolini, da quelle scalfariane per Ciampi e Dini a quelle di Napolitano per Monti e di Mattarella per Draghi – ad indicare che il ruolo del presidente del Consiglio dovesse essere connaturale a personalità di per sé capaci di imprimere al governo un proprio specifico indirizzo politico-economico. Il rimedio all' "inerzia" politica non si è perciò mai tradotto in una nomina a-politica.

Per i c.d. "governi del Presidente" la verità, perciò, è che essi meglio si definirebbero quali "governi dei due presidenti", in cui però il senso politico dell'operazione vada riportato all'indirizzo del presidente "nominato" (e non al protagonista della "nomina"): il "presidente del governo".

Tuttavia, la stessa ripetizione nella nostra storia politico-istituzionale di questi episodi di supplenza induce a due considerazioni. La prima è che «il ruolo presidenziale nella forma di governo italiano», di cui parla la Corte, è ineliminabile nel disegno di quello del presidente

---

<sup>58</sup> E. CHELI, *Il Capo dello Stato. Un ruolo da ripensare?*, in *Il Mulino*, 3, 2013, p. 438. Di parlamentarismo dualista parla O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2013, p. 21 ss. V. anche C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2013, p. 47 ss.

<sup>59</sup> Sulla posizione del Capo dello Stato e sui rapporti con il presidente del Consiglio v. oltre ai classici P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1958, p. 301 e L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 236; M. MANETTI, *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, Annali, X, 2017, pp. 137-170; M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà*, in *Rivista AIC*, 2, 2017; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, p. 215 ss.

<sup>60</sup> G. AMATO, *La funzione di governo*, op. cit., p. 266. Il movimento riguarda infatti, com'è naturale, le inclassificabili funzioni di supplenza del Capo dello Stato. Per le "funzioni proprie" (da distinguere da quelle "esclusive") si può parlare invece di complementarità endoprocedimentale, formalizzata nell'istituto della controfirma.

del Consiglio. L'altra considerazione è che la reiterazione di questi ricorsi "da ultima spiaggia" attesta una endemica fragilità della posizione del presidente del Consiglio nel "governo parlamentare".

Questa strutturale debolezza non può essere sanata dalla sovrapposizione di poteri (ben diversa dalla complementarità) che gli interventi d'emergenza del capo dello Stato inevitabilmente sembrano implicare. Né dalle successive "sanatorie parlamentari" con mozioni di fiducia, che hanno il senso dell' "adesione" e non della normale "investitura" di governo.

Solo un'autonoma base di legittimazione costituzionale può condurre alla stabilizzazione del presidente del Consiglio e del suo indirizzo di governo: quella base che è l'oggetto di una ricerca finora senza conclusione.

## 6. La ricerca: il mito della stabilità

Dalla Costituente in poi la ricerca dei «dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo» è stata dunque il fine, eretto a mito, di ogni tentativo di riforma.

Una ricerca che nasceva però con un preciso punto di riferimento di diritto positivo. Essa doveva infatti dare una base di effettività alla configurazione giuridica della testa di governo quale risulta dall'art. 95 Cost.: tramandata, sostanzialmente invariata, da Costituzione a Costituzione, da secolo a secolo.

Il conseguimento della stabilità del presidente del Consiglio e del suo potere di indirizzo è stato, perciò, l'obiettivo centrale dei tentativi di riforma succedutisi lungo tre percorsi principali. Quello della elezione: per diretta investitura popolare o quale capo di una coalizione vincente. Quello della nomina "derivata" da parte di un capo dello Stato eletto direttamente. Quello della personale elezione in parlamento, separatamente dal resto del governo.

La prima via fu inaugurata da un autorevole dibattito scientifico con vasta eco di opinione pubblica. Nel 1973, nel venticinquennio della Costituzione, vi partecipò un piccolo gruppo di famosi giuristi, ad alcuni dei quali si doveva la declinazione in regime fascista della risalente nozione di indirizzo politico. Il loro unanime parere fu nel senso che si dovesse dar vita ad un sistema di "governo di legislatura": attraverso la elezione diretta del presidente del Consiglio, simultaneamente alla elezione del parlamento. Il capo dello Stato, eletto invece dalle Camere, doveva continuare a svolgere, come "interpotere", funzioni di garanzia della Costituzione<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> *La Costituzione e la crisi*, in *Gli Stati*, 1, 1973, pp. 1-47. Così si espressero: A.M. SANDULLI per un «indirizzo politico connesso ad un Presidente del Consiglio eletto direttamente dal popolo contemporaneamente alle Camere e libero nella formazione del suo governo» (p. 18); C. MORTATI: «non sembra dubbio che la preferenza debba andare alla elezione popolare del primo ministro [...] responsabile davanti ad un popolo dell'indirizzo politico di cui è espressione» (p. 21); V. CRISAFULLI: per un «sistema di governo di legislatura, conservando accanto al capo del governo, un capo dello Stato come organo di controllo e di equilibrio moderatore» (p. 44); S. GALEOTTI: «occorre ricollegare direttamente alla scelta popolare l'investitura del governo» (p. 29); A. LA PERGOLA: «elezione simultanea e contestuale delle Camere e del primo ministro [...] leader ufficiale di un blocco elettorale con un programma» (p. 39). Intervenero nel dibattito anche C.A. Jemolo e G. Ferrari.

Una volta rotto, in quella sede accademica, il tabù della intangibilità della forma di governo quale delineata in Costituzione, fu il partito socialista, guidato da Bettino Craxi, ad interessarsi il mito e le proposte di una “grande riforma” istituzionale<sup>62</sup>. La opzione presidenzialista, sostenuta da Giuliano Amato – che riprendeva il Calamandrei dalla Costituente – fu alla fine lasciata cadere (Amato eserciterà una forte *premiership* nei due governi che guiderà: 1992-93 e 2000-01). Enzo Cheli, sempre nelle assemblee di quel partito, parlò invece di «investitura fiduciaria concessa separatamente e preventivamente al presidente del Consiglio» per «governi tendenzialmente di legislatura»: la cui crisi, davanti al parlamento in seduta comune, sarebbe dovuta sfociare, per convenzione costituzionale, nello scioglimento delle Camere<sup>63</sup>.

La trasposizione del “mito” della riforma, dal piano accademico e partitico a quello istituzionale avviene, per la prima volta, con il c.d. “Decalogo” presentato nel corso della formazione del secondo governo Spadolini e puntualmente richiamato nel discorso di investitura parlamentare (30 agosto 1982)<sup>64</sup>. Anche qui il punto centrale di riforma è individuato in un *plus* di legittimazione del presidente del Consiglio. Nella struttura della presidenza del Consiglio (a cui, come si è visto, in attesa della legge, prevista in Costituzione, quel governo darà immediato avvio con decreti amministrativi) si vede infatti la necessità di «un’organizzazione adeguata dei poteri di indirizzo e di coordinamento del presidente del Consiglio» contro «ogni insana e rovinosa concezione di “amministrazione per feudi”». Ma quel che spicca, per la sua latente connessione con più avanzate proposte innovative, è il punto 4 di quel “Decalogo”. Qui è dichiarata la «prospettiva di una configurazione nuova dei poteri locali che immetta nel circuito attivo delle istituzioni, originari elementi che garantiscano l’efficacia e l’efficienza dell’autorità democratica locale, *sperimentando moduli suscettibili di affermazione successiva sul piano nazionale*».

Mancheranno undici anni alla legge per l’elezione diretta dei sindaci: ma il punto 4 del “Decalogo” sembrò anticipare le suggestioni che l’elezione diretta generalizzata nelle autonomie territoriali e la positiva esperienza di stabilità di quei governi, avrebbero poi esercitato sulla questione del presidente del Consiglio: con la evocativa formula del “sindaco d’Italia”<sup>65</sup>.

Il “Decalogo Spadolini” sembrò inaugurare un metodo di lavoro per punti essenziali e circoscritti di riforma. Il suo alto tasso di progressiva attuazione lo confermerà. Ci fu, invece, una sequela di tentativi di “riforma organica”, naufragati anche – e forse soprattutto – per la

---

<sup>62</sup> B. CRAXI, *Ottava legislatura*, in *Avanti!*, 28 sett. 1979: «la legislatura vivrà con successo se diventerà la legislatura di una grande Riforma [...], riforma unitaria nella sua logica, nei suoi principii, nei suoi indirizzi fondamentali».

<sup>63</sup> *Tesi del PSI per il XLII Congresso, Palermo, 22-26 aprile 1981*, in *Avanti!*, 12 marzo 1981. V. anche *Conferenza programmatica del PSI: «Governare il cambiamento» (Rimini, 31 marzo-4 aprile 1982)*, in *La grande riforma di Craxi* (a cura di G. Acquaviva e L. Covatta), Marsilio, Venezia, 2010, pp. 230-231.

<sup>64</sup> *Il secondo governo Spadolini*, in *Vita italiana*, n. 7-8, luglio-agosto 1982, p. 35 ss., p. 72 ss. Cfr. A. MANZELLA, *Sui “Dieci punti” del II governo Spadolini*, in *Nuova Antologia*, 2002, p. 56 ss. Nel 1980, Bruno Visentini, personalità autorevole del partito repubblicano, prospettava, a titolo personale, una iniziativa di «ritorno alla Costituzione». Si sarebbe dovuto concretare nella forma di un “governo istituzionale”, nominato autonomamente dal Presidente della Repubblica con la successiva “fiducia” parlamentare. L’iniziativa ebbe vasta eco ma una generale criticità dei partiti, compreso il partito repubblicano. Quarant’anni dopo, fu rievocata per analogia con i c.d. “governi tecnici”.

<sup>65</sup> La legge sull’elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province è del 25 marzo 1993, n. 81, ad essa seguirà, nel 1999, la legge cost. 22 novembre, n. 1, sull’elezione dei presidenti di regione.

difficoltà di ottenere consenso su *tutti* i punti dei “pacchetti” di volta in volta confezionati. Comunque, al di là del metodo sbagliato, la ricerca riformista ebbe sempre di mira la forma di governo e la autonoma legittimazione della sua guida.

La “Commissione bicamerale Bozzi” (1985) propose di raggiungere lo scopo con l’attribuzione dell’investitura fiduciaria al solo presidente del Consiglio, da parte del parlamento in seduta comune. Gravemente indebolito da dissensi sulla legge elettorale, imprudentemente immessa nel “pacchetto” di riforme, il progetto complessivo Bozzi fu il primo di una catena di insuccessi.

Seguì il controverso messaggio del Presidente della Repubblica Cossiga alle Camere (16 giugno 1991). Appesantito da minuziose descrizioni dottrinali sul “metodo” procedurale da seguire per la revisione costituzionale e sul relativo tasso di democraticità, il messaggio riproponeva la via già rivelatasi erratica della complessità. Preziosa vi fu però la attestazione della unanime richiesta dei partiti per un «rafforzamento del potere esecutivo in vista di una migliore efficienza dell’azione di governo». E, soprattutto, una sorta di “legittimazione”, nell’arco dei possibili rimedi, dell’alternativa tra il «modello presidenziale o semi-presidenziale» e le «misure di parlamentarismo razionalizzato, quali il ruolo centrale del capo dell’esecutivo e la sua elezione da parte del parlamento».

Le Camere accolsero con gran sospetto ed estrema freddezza il messaggio presidenziale, compromesso dalle «esternazioni» polemiche extra-istituzionali che, sui temi più disparati, avevano segnato gli ultimi anni di quel mandato<sup>66</sup>. Tuttavia, cambiato il Presidente della Repubblica, la Camera e il Senato, appena un anno dopo (23 luglio 1992), con due “atti monocamerale di indirizzo” di analogo contenuto, deliberarono la istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme istituzionali.

Fu la “Commissione De Mita-Iotti”. Riuscì ad elaborare in diciotto mesi un testo che consegnò alla presidenza delle due Camere. Ma lì finì, per il termine anticipato della legislatura<sup>67</sup>. Anche questo progetto assegnava prevalenti poteri al “primo ministro” (riprendendo la terminologia del 1925). Eletto dal parlamento in seduta comune a maggioranza dei suoi componenti, avrebbe avuto potere di nomina e revoca dei ministri e sarebbe stato rafforzato dal meccanismo della “sfiducia costruttiva”.

La ricerca proseguì nel lungo periodo “berlusconiano”. Questo iniziò con il più breve dei suoi governi (10 maggio-22 dicembre 1994): ma il giorno prima delle dimissioni, il 21 dicembre, il “ministro delle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali” senatore Speroni, aveva presentato il progetto elaborato da un “comitato di studio” che proponeva due soluzioni alternative. Nella prima, ritornava l’ipotesi della elezione diretta del “primo ministro”, con doppio

---

<sup>66</sup> A.S., *Doc. I, n. 11*. Il dibattito relativo si svolse contemporaneamente al Senato e alla Camera in tre sedute: dal 23 al 25 luglio 1991.

<sup>67</sup> A.C., *n. 6-0001: risoluzione Bianco e altri*; A.S., *o.d.g. n. 1: Gava*. Seguì a tali atti la legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, che stabiliva speciali procedure di revisione derogatorie dall’art. 138 Cost. A.C. 3597 – A.S. 1789. Il testo della relazione del Presidente Iotti (11 gennaio 1994) si concludeva con affannose parole: «l’atmosfera inquieta e carica di minacce, il sempre maggior numero di inquisiti che ha tolto prestigio al parlamento, le sempre più accentuate incertezze della situazione politica, ci hanno indotto a presentare il progetto al punto in cui esso è giunto, perché possa restare come documento per il futuro lavoro». Due giorni dopo, il 13 gennaio, il governo Ciampi si dimetteva. Iniziava la transizione elettorale verso il governo Berlusconi (11 maggio 1994).

turno contestuale alla elezione della Camera dei deputati. Non era di conseguenza previsto un voto iniziale di investitura fiduciario in parlamento: ma l'approvazione di una mozione di sfiducia avrebbe determinato, con la decadenza del primo ministro, anche lo scioglimento della Camera dei deputati. Nella seconda ipotesi, si affacciava l'opzione semi-presidenziale. Il primo ministro sarebbe stato nominato dal capo dello Stato eletto direttamente. Non era prevista l'investitura iniziale della Camera: ma la approvazione di una mozione di sfiducia avrebbe determinato, anche qui, lo scioglimento della Camera che l'aveva promossa.

Quando, dopo l'intermezzo del governo c.d. "tecnico" Dini, si verificherà l'alternanza politica con il governo Prodi (1996), anche la nuova Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta da Massimo D'Alema, imbroccherà la strada del semi-presidenzialismo. La prevalenza del primo ministro sarebbe però rimasta centrale. La sua nomina da parte del capo dello Stato "eletto" avrebbe dovuto infatti tener conto «dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati». Sarebbe stato sempre il premier a «dirigere l'azione di governo» nella determinazione e direzione della «politica nazionale»: secondo la tradizionale formula dell'art. 95 Cost. In buona sostanza, quel progetto, che giunse ad un passo dall'approvazione, proponeva un "governo del primo ministro". Ad esso si sovrappose, con una certa artificiosità, lo schermo dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica «rappresentante dell'unità della Nazione» e garante della sua «indipendenza e integrità», con funzioni dunque di tutela di sistema e non di indirizzo politico.

Durante il governo Berlusconi della XIV legislatura repubblicana (2001-2006), dopo tentativi abortiti di progetti marcati dalla c.d. *devolution* di maggiori competenze alle regioni, il parlamento approvava definitivamente un complesso progetto di riforma costituzionale (16 novembre 2005). Sarà il testo poi bocciato dal referendum popolare (25-26 giugno 2006). Esso era imperniato, ancora una volta, sulla legittimazione elettorale del primo ministro: questa derivava però non da elezione diretta, ma dalla connessione ad un processo elettorale maggioritario svolgendosi fra coalizioni con «candidati alla carica di primo ministro». La nomina, da parte del Presidente della Repubblica, sarebbe dovuta dunque avvenire «sulla base dei risultati delle elezioni alla Camera dei deputati». Da diversa angolatura, si rinnovava dunque il tentativo di dare legittimazione autonoma alla testa di governo. Al referendum il progetto scontrerà con la sconfitta il peso della sua complessità e soprattutto la "costituzionalizzazione" del sistema elettorale, che rompeva la originaria scelta dell'Assemblea Costituente di lasciarlo flessibile. La lezione non sarà ricordata dieci anni dopo, nel 2016, per un altro referendum costituzionale incatenato alla legge elettorale.

Anche con il nuovo governo dell'alternanza (Prodi, maggio 2006) la saga per la riforma non si arresta. La Camera, su base bipartisan si mette subito al lavoro e, con il conforto di una singolare dichiarazione ufficiale del governo, produce un proprio progetto, una specie di sintesi condivisa (c.d. bozza Violante)<sup>68</sup>. Come per i tentativi passati, il progetto è marcato dalla identificazione del governo con la persona del presidente del Consiglio e la sua stabilità è connessa

---

<sup>68</sup> La *Dichiarazione del Governo* del 28 sett. 2007, «sollecita una rapida approvazione dei disegni di legge costituzionale» e «in particolare sottolinea l'importanza e l'urgenza», fra l'altro, del «rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio con il potere di proporre non solo la nomina ma anche la revoca dei ministri, l'attribuzione della fiducia del parlamento al solo candidato alla presidenza, l'introduzione della sfiducia costruttiva».



ad una sua autonoma legittimazione. La investitura fiduciaria iniziale della sola Camera dei deputati sarebbe stata accordata infatti non più al governo ma individualmente al presidente del Consiglio, «designato» dal Capo dello Stato «valutati i risultati delle elezioni per la Camera». La discussione in aula del progetto si arresta con la caduta del governo Prodi (24 gennaio 2008).

Il nuovo governo Berlusconi riprenderà il filo del discorso, fatto di accidenti e intervalli. Il progetto che viene proposto è ancora quello del semi-presidenzialismo. Il Presidente della Repubblica “eletto” nomina il primo ministro e presiederà il Consiglio dei ministri, ma non farà parte del governo. Il rapporto fiduciario sarebbe restato perciò intatto nella sua struttura parlamento-governo. Sarebbero rimasti quindi immutati i poteri di indirizzo politico e quelli connessi di direzione e promozione del presidente del Consiglio, salva la legittimazione per “derivazione” dalla elezione del capo dello Stato. Approvato in prima lettura dal Senato (23 maggio 2012), ebbe appena il tempo di iniziare l’esame in commissione alla Camera, durante il governo “tecnico” Monti. Incombeva, con l’elezione del febbraio 2013, la nuova legislatura.

Questa vide scendere in campo, in veste maieutica, il Presidente della Repubblica Napolitano: con la nomina di un gruppo di esperti (10 novembre 2013). Nella loro relazione finale, il presidente del Consiglio veniva, ancora una volta, confermato come la figura-chiave dell’intero governo. Nominato dal capo dello Stato, a lui sarebbe andata l’investitura della sola Camera dei deputati e la crisi sarebbe stata possibile solo con l’approvazione di “sfiducia costruttiva”. Sarebbe stato anche titolare del significativo potere di chiedere al Presidente della Repubblica, lo scioglimento anticipato di quella Camera. Legittimazione dunque basata sul superamento del bicameralismo, paritario e simmetrico, con una sorta di “monocameralismo fiduciario”.

Il nuovo governo Letta, pur tenendo conto del parere degli esperti del Quirinale, ne affollò la platea con una “Commissione per le riforme costituzionali”. La forma di governo su cui la commissione si orientò fu quella del “governo parlamentare del primo ministro”. La scelta costituzionale doveva però essere connessa ad un sistema elettorale con l’indicazione della personalità che la lista o la coalizione candidava alla carica di primo ministro. Con la conseguente “designazione” da parte del capo dello Stato volta ad ottenere la personale fiducia della sola Camera dei deputati (con previsione anche qui del meccanismo della sfiducia costruttiva). Come si vede, la differenza sostanziale rispetto al primo gruppo di “esperti”, nominati dal capo dello Stato, fu quella di legare la nomina del presidente del Consiglio ad un preciso e vincolante sistema elettorale<sup>69</sup>.

E fu anche questo l’errore fatale in cui incorse il disegno di complessa riforma costituzionale che il successivo governo Renzi fece approvare in parlamento (12 aprile 2016) e che fu bocciato in referendum (4 dicembre 2016). Il progetto non si occupava minimamente di modificare gli articoli della Costituzione relativi al presidente del Consiglio. Fermi i poteri definiti nell’art. 95 Cost., la legittimazione del presidente e la sua supremazia nel governo dovevano scaturire solo dall’effetto elettorale di ballottaggio tra due coalizioni.

---

<sup>69</sup> Tutto il materiale relativo alla Commissione è raccolto nel volume *Per una democrazia migliore*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, 2013.

Fin qui, finora. Mentre il ri-dimensionamento numerico del parlamento; la ri-considerazione dello Stato regionale; la ri-formulazione del quadro finanziario euro-nazionale: sono tutte svolte che continuamente ri-propongono, con diversi accenti, resi più stringenti dall'esperienza della pandemia, le antiche «esigenze di stabilità dell'azione di governo».

## 7. Il passato futuro

La storia dei tentativi di revisione costituzionale non è infatti una vicenda di riforme innovative fallite. È piuttosto il reiterato sforzo di completare un sistema parlamentare di governo, lasciato incompiuto in fase costituente.

La ricerca dei «dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo» si iscrive, come un mandato, in quella pagina lasciata in bianco nel biennio 1946-1947. Se tale mandato non è stato ancora assolto, ciò è dovuto alla persistenza del “peccato originale”: il timore della interversione del potere. Come se la nostra democrazia non fosse stata vissuta sino in fondo. E come se fosse rimasta immutata la realtà statuale, ora invece attraversata da plurime sovranità nello spazio giuridico globale<sup>70</sup>. È mancata, perciò nei momenti conclusivi, la convinzione della necessità di una solida base costituzionale per il potere democratico di governo, quale che fosse la parte politica maggioritaria. Un'assenza che ha finito per favorire involuzioni populiste e tecnocratiche.

Come che sia, sotto la pressione del “tutto” che nel frattempo è cambiato, resta la consapevolezza di dover pazientemente riprendere là dove si è interrotta la costruzione di quel moderno regime parlamentare, che era nelle intenzioni dei Padri costituenti. Non si tratta ora dunque di “inventare” qualcosa ma di riallacciarsi alle “ammorsature” lasciate in quella stagione fondativa: come appigli per conservare la “giovinezza” della Costituzione, di cui parlava Piero Calamandrei.

D'altra parte, malgrado gli insuccessi, non tutto è stato vano, non tutto è da buttare negli anni trascorsi in ricerca continua.

La lunga storia, dipanatasi da legislatura a legislatura, da governo a governo, mostra come le vie di riforma, alternativamente percorse, con abbandoni e ripensamenti, abbiano però avuto due punti fermi: uno strutturale, l'altro politico.

Il primo è che la stabilità di governo è stata sempre individuata nell'autonoma legittimazione costituzionale del presidente del Consiglio. Su questo vi è stata sostanziale convergenza. Sia che fosse prescelta la formula “parlamentare” (legittimazione unitaria attraverso il superamento dell'assurdo bicameralismo fiduciario); sia quella semi-presidenziale (legittimazione per derivazione dall'elezione diretta dal capo dello Stato); sia la formula “elettorale” (legittimazione per investitura del corpo elettorale o come risultato di meccanismi elettorali maggioritari). In qualunque via prescelta, stabilità di governo e stabilità del suo presidente sono coincise.

---

<sup>70</sup> S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2005.

L'altro punto è che, nell'andirivieni dei progetti, è rimasta sempre immutata la formula che, dal 1867, fa coincidere l'identità di governo – di ciascun governo – con la funzione di indirizzo politico del suo presidente.

Il presidente del Consiglio rappresenta dunque l'intersezione istituzionale in cui convergono stabilità giuridica e cifra politica identitaria di governo. Su questo nodo ha insistito la lunghissima ricerca. E qualunque sia stata la soluzione proposta, si è finito per riscoprire l'antica sinopia del «governo del primo ministro». Un «presidente del governo», cioè, titolare di quell'indirizzo politico che, “inventato” in epoca statutaria, ha ora una maggiore intensità di significato nell'ordinamento costituzionale euro-nazionale. È in questo più largo contesto giuridico che ha, infatti, assunto assoluto rilievo il rispetto delle «condizioni di parità con gli altri Stati» (richiesto dall'art. 11 Cost.). La comparazione con più solidi assetti di governo nell'Unione indica da tempo come insostenibile – per l'interesse nazionale – la precarietà della posizione del nostro presidente del Consiglio, soggetta a ricorrenti “degenerazioni” coalizionali o parlamentari<sup>71</sup>.

Da qui – anche, e anzi, soprattutto – la necessità che i suoi poteri definiti dall'art. 95 Cost., siano consolidati su una specifica base democratica di legittimazione costituzionale, nel rispetto degli equilibri e delle garanzie proprie di uno Stato parlamentare<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Suggestivo su tutti il raffronto con il *Kanzler-prinzip* della Costituzione tedesca: il primato di indirizzo politico riconosciuto al Cancelliere-eletto, con votazione personale, dal Bundestag (art. 86 Grundgesetz: «Il Cancelliere federale stabilisce l'indirizzo generale della politica governativa e ne assume la responsabilità»). Cfr. in generale *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri* (a cura di R.Ibrido e N.Lupo), il Mulino, Bologna, 2018.

<sup>72</sup> Sulla intera vicenda costituzionale repubblicana, fondamentale il riferimento ad A. BARBERA, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Giuffrè, Milano, 2016. V. anche ID., *Fra governo parlamentare governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2011, pp. 9-37. Cfr. R. IBRIDO, *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale*, Cedam, Padova, 2020, pp. 324 ss.