

Rivista N°: 3/2021
DATA PUBBLICAZIONE: 13/09/2021

AUTORE: Luca Dell'Atti*

ELEMENTI COSTITUZIONALI DELL'ORGANO PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. UN AGGIORNAMENTO ALLA LUCE DELL'ESPERIENZA DEI GOVERNI CONTE

Sommario: 1. *L'organo Presidente del Consiglio fra oscillazioni e variabili meta-costituzionali.* - 2. *Regolarità: il Presidente "mediatore".* - 3. *Eccezioni: il Presidente "guida".* - 4. *Peculiarità: i Governi Conte.* - 5. *Il Presidente del Consiglio nella pandemia.* - 6. *Solidità di governo e di sistema. La formazione del Govern(issim)o Draghi e le prospettive di ri-stabilizzazione*

1. L'organo Presidente del Consiglio fra oscillazioni e variabili meta-costituzionali

Configurare costituzionalmente l'organo Presidente del Consiglio è esercizio complesso che si scontra con la necessità di considerare, oltre ai dati normativi di Costituzione e di legge che lo riguardano, l'incidenza di fattori storici, politici, culturali, economici.

Si scontra, poi, con quell'apertura della forma di governo italiana, conseguenza diretta della volontà (*recte: necessità*) del Costituente di non razionalizzarla più di tanto, che ne schiude le evoluzioni concrete al ruolo integrativo delle prassi e delle convenzioni, operanti in quanto create, accettate e stabilmente riproposte dagli operatori politici, primi destinatari delle laconiche norme nella materia *de qua*.

Si scontra, infine, come accade per qualunque organo monocratico che occupa il vertice — anche solo apparente — di qualsivoglia esecutivo, con gli *accidents of personality*¹, vale a dire col bagaglio di convinzioni e di modi di pensare al ruolo, oltreché dei comportamenti concreti, propri e tipici di ciascuna persona fisica chiamare ad immedesimarsi nell'organo.

È alla stregua di quest'ultimo dato — quello comportamentale — che Cristina Barbieri, in un suo recente scritto, descrive da scienziata della politica l'andamento oscillatorio dei Presidenti del Consiglio italiani fra «due tipi-ideali: la Guida ed il Mediatore», giungendo alla conclusione che «Nel nostro Paese, i primi ministri con attitudine di Guida e prospettiva di governo

* Dottore di ricerca in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

¹ A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 settembre 2018, 20.

sono molto pochi e si affacciano alla storia nelle fasi che preludono alla nascita di un nuovo regime»².

Naturalmente, il «comportamento potestativo in carica»³ del Presidente del Consiglio non rappresenta un canone metodologico valido per il costituzionalista intento a scrutinare le evoluzioni dell'organo in commento e tuttavia offre un lessico suggestivo che consente di inquadrare, tramite un classico studio di diritto costituzionale, l'oscillazione — che si mostrerà essere solo tendenziale — fra il ruolo di arbitro-garante tipico del *primus inter pares* e la tensione ad un ruolo più decisivo che aspira a lambire i caratteri propri del primo ministro.

L'esigenza di uno studio di questo tipo deriva dalle recenti vicende che hanno connotato il vertice monocratico dell'esecutivo italiano in relazione alla pandemia da SARS-CoV-2 la quale, indubbiamente, ha determinato la sovra-esposizione dell'ex Presidente del Consiglio Conte, da più parti criticato come intollerabilmente accentratore e centralista e, da altre, acclamato come salvifico *pater patriae* in uno dei momenti più difficili della storia recente del Paese.

Più in generale, le esperienze dei due gabinetti guidati dal prof. Conte hanno fornito alla scienza costituzionale più di un'occasione di riflessione e dibattito sul ruolo istituzionale di un Presidente del Consiglio, sconosciuto alla politica, chiamato a gestire una complessa fase politica, fra l'apparente *deminutio* del suo ruolo, relegato a mero portavoce dei partiti del governo cd. giallo-verde e l'altrettanto apparente elevazione del suo ruolo stabilizzatore nel governo cd. giallo-rosso e nel corso dell'evolversi dell'emergenza pandemica.

A tal fine si procederà dapprima ad un'analisi di contesto volta a richiamare i punti fermi sulla posizione costituzionale del Presidente del Consiglio, condotta tramite un'impostazione piuttosto canonica che studi separatamente, pur nella consapevolezza delle inter-connessioni reciproche, i rapporti interni all'organo Governo e quelli esterni relativi alla forma di governo, individuando nella figura arbitrale del Presidente del Consiglio la regolarità (§2) e nei tentativi di torsione maggioritaria del sistema politico-costituzionale e nelle esperienze di governo cdd. dei tecnici le eccezioni (§3); tali ultime molte diverse fra loro eppure accomunate da un certo irrobustimento — più o meno effettivo — del ruolo del Presidente del Consiglio.

Di seguito, si analizzeranno i due Governi Conte (§4), con l'ausilio delle riflessioni dottrinali che ne hanno studiato genesi e caduta ed uno specifico focus sulla pandemia (§5), tentandone l'inquadramento nella classificazione sopra esposta, dando tuttavia atto delle peculiarità che hanno contraddistinto entrambi gli esecutivi.

Infine, in conclusione, si inquadrerà la questione del ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio in dinamiche costituzionali più ampie, indugiando attorno al concetto di stabilità, nella sua duplice declinazione sul Governo e sul sistema nel suo complesso, individuando nella congiuntura della vasta maggioranza che sostiene il Governo Draghi le possibili prospettive di una ri-stabilizzazione dell'assetto partitico ed istituzionale (§6).

² C. BARBIERI, *Debolezza istituzionale e flessibilità del ruolo del capo del governo in Italia*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, Biblion, 527. Si tratterebbe di «Cavour, Crispi, Mussolini, De Gasperi, Craxi e Berlusconi. Solo Cavour, Mussolini e De Gasperi riescono nell'intento di modificare il regime, ma con modifiche meno incisive di quelle che erano nei loro intenti».

³ *IBID.*

2. Regolarità: il Presidente “mediatore”

2.1 I rapporti endo-governativi

Un schema classificatorio utile ad inquadrare la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio consiste nell’analizzare separatamente i rapporti “interni” che l’organo intrattiene con gli altri componenti il Governo (vale a dire il Consiglio ed i ministri) e quelli “esterni”, corrispondenti alle dinamiche relazionali più ampie che qualificano l’operare in concreto della forma di governo⁴.

Quanto al primo profilo, va primariamente rilevata l’assenza, diversamente da quanto accade in altri ordinamenti parlamentari, in capo al Presidente del Consiglio, di un potere di revoca dei ministri, ciò che ne depotenzia l’armamentario sanzionatorio, e la sensibile attenuazione di quello di nomina, consistente, letto l’art. 92 cpv. Cost., nella sola “proposta” dei ministri destinata al Presidente della Repubblica, titolare formale della vera e propria designazione. Dalle quali circostanze deriva l’impossibilità giuridica di qualificare il Presidente del Consiglio alla stregua di un primo ministro gerarchicamente sovra-ordinato agli altri componenti l’esecutivo⁵.

Quanto, poi, alla complessa organizzazione interna di un organo «uno e trino» com’è il Governo della Repubblica⁶, il laconico disposto dell’art. 95 Cost. — che se ne occupa — è integrato dalla l. 400/1988: pur avendo il legislatore tentato di fornire una lettura armonica e flessibile fra i principi monocratico e collegiale nella fisiologia dei rapporti endo-governativi⁷, il chiaro favor verso il secondo di questi trova ricaduta giuridica concreta nell’art. 2, comma primo della citata legge, a norma del quale «Il Consiglio dei ministri determina la politica generale del Governo e, ai fini dell’attuazione di essa, l’indirizzo generale dell’azione amministrativa; delibera altresì su ogni questione relativa all’indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere»⁸, residuando al Presidente “solo” il coordinamento e la promozione del «l’attività

⁴ Ad una classificazione di questo tipo ricorrono R. FERRARI ZUMBINI, G. STOLFI, *Il Consiglio dei ministri e il presidente del Consiglio: due organi spontanei?*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il presidente del Consiglio*, cit., 31 ss. per indagare l’effettiva sostenibilità della tesi della genesi spontanea del Consiglio dei ministri e del suo Presidente nella forma di governo del Regno d’Italia. Un tipo di classificazione che rimane utile anche per scandagliare il ruolo del Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana, che fronteggia — non certo il silenzio del testo costituzionale, com’era per lo Statuto, ma — una indiscussa laconicità delle relative disposizioni. Una classificazione, naturalmente, utile in ottica semplificatoria che presuppone la consapevolezza della sovrapposizione e della reciproca influenza delle categorie di rapporti studiati.

⁵ La questione è, naturalmente, più complessa di così: per più approfondite analisi sulla posizione del Presidente del Consiglio rispetto ai “suoi” ministri v. M. MEZZANOTTE, *La figura del Presidente del Consiglio tra norme scritte e prassi*, in *Politica del diritto*, 2001, n. 2, 325 ss. e, più di recente, I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, 2018, Napoli, Jovene, 106 ss. Sul dibattito in Assemblea Costituente relativo all’organo in commento v. V. CAPPERUCCI, *Tra monocraticità e collegialità. Il ruolo del presidente del Consiglio nel dibattito costituente italiano (1943-1948)*, in *Ventunesimo secolo*, 2018, n. 43, 56 ss.

⁶ G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dall’idea dei partiti all’Assemblea Costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, n. 1, 84.

⁷ F. BASSANINI, *Attribuzioni del Presidente del Consiglio e potestà normativa del Governo* in *Rassegna parlamentare*, 1991, n. 1, 27.

⁸ Rilevante inoltre che la norma attribuisca al Consiglio, e non al suo Presidente, la risoluzione dei conflitti di attribuzione fra ministri.

dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo» (art. 5, comma secondo, lett. b)⁹. Tutte le attribuzioni relative al versante governativo del rapporto fiduciario, pertanto, sono assegnate al Consiglio, in coerenza con le scarne ma significative indicazioni di cui all'art. 95 Cost. che chiamano l'organo collegiale a determinare la politica generale del Governo ed il suo Presidente a dirigerla. Dovendo intendere la politica generale come attività strumentale alla funzione condivisa d'indirizzo politico¹⁰, dunque, è al Consiglio (e non al suo Presidente) che spetta in via primaria l'attuazione di quella funzione che, descrivendo l'integrazione fra esecutivo e maggioranza parlamentare, è fra le più qualificanti della complessiva attività del Governo, poiché strettamente connessa a ciò che ne consente la sopravvivenza giuridica e politica.

Considerazioni, queste, che consentono di qualificare il Consiglio come il vero vertice del Governo, in un ordinamento in cui, del resto, «nessun altro organo potrebbe assumere tale competenza»¹¹; non, di certo, il Presidente del Consiglio.

Gli equilibri delineati dalla Costituzione, dalla prassi e dalla legge sul piano dei rapporti “interni” all’organo Governo, insomma, non hanno innovato, in termini di sforzo razionalizzatore, rispetto alle tradizioni statutarie, confermando la figura di derivazione liberale del *primus inter pares*¹², snodo funzionale di rapporti istituzionali e politici che si aggrovigliano in quell’intricato organico che è il Governo ma non di certo l’indiscusso *dominus* di questi rapporti¹³.

Un cenno merita la Presidenza del Consiglio, struttura amministrativa servente le funzioni (anche) costituzionali del Presidente, con riguardo, per ciò che qui interessa, non tanto all’attività di coordinamento politico-amministrativo, quanto alle specifiche attribuzioni disimpegnate dai dipartimenti in cui si struttura la Presidenza. Rispetto a tali ultime appare rilevante,

⁹ Oltreché, strumentalmente, il potere di indirizzare l’attività dei ministri sia in esecuzione degli indirizzi fissati dal Consiglio, sia nell’esercizio della sua funzione costituzionale di direzione della politica generale del Governo.

¹⁰ T. MARTINES, *Indirizzo politico* (voce), in *Encyclopedie del diritto*, Milano, Giuffrè, 1971, vol. 12, 155.

¹¹ E. GIULINO, *L’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e la disciplina dell’attività di governo secondo la normativa introdotta dalla legge 23 agosto 1998, n.400: alcune riflessioni*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1990, n. 2, 167.

¹² Sull’emersione dell’organo Presidente del Consiglio nella prassi statutaria v. R. FERRARI ZUMBINI, G. STOLFI, op. cit., 31 ss. Sulle connessioni storiche dell’organo fra Stato liberale e Costituzione repubblicana v. R. PALENCA TABULAZZI, *Le trasformazioni dell’organizzazione del Governo dal periodo statutario all’esperienza repubblicana*, in *Historia et ius*, 2014, n. 5. Sottolinea, invero, A. MANZELLA, *Il Presidente che “promuove”* (art. 95, primo comma, Cost.), in *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent’anni dalla legge n. 400 del 1988. Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018 Roma*, Università LUISS Guido Carli, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2020, 31-2, la differenza della figura presidenziale in Costituzione, per come integrata dalla l. 400/1988, rispetto alle precedenti normative statutarie (specie al longevo decreto Zanardelli e persino alla l. 2263/1925 sul “Capo del Governo Primo ministro Segretario di Stato”): portata innovativa avrebbe, in particolare, la funzione di “promozione” del Presidente, ulteriore e distinta da quella pre-esistente di “coordinamento” ed in grado di qualificarlo come organo di impulso. “Promozione” «è termine chiave di una supremazia di ruolo che non si fonda su una sommatoria di competenze maggiori 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 nell’arcipelago governo, per romperne la passività e l’inazione». Aggiunge però l’Autore che «Finora, su questo punto, ha prevalso una lettura rattrappita della Costituzione».

¹³ Più sfumata la posizione di A. SPADARO, op. cit., 19: «in teoria, oggi non sembra più in discussione una sostanziale “primazia” del capo dell’esecutivo – che ormai è qualcosa di più di un *primus inter pares* – non solo rispetto all’intero apparato amministrativo di governo, ma anche rispetto ai singoli dicasteri, i cui ministri, ex art. 95, II c., mantengono comunque precise responsabilità e, quindi, poteri specifici», ma il corsivo dell’Autore, assai significativo, mette in luce che l’evoluzione concreta degli organi indagati non sempre aderisce con coerenza al modello monocratico dei rapporti endo-governativi.

ai fini delle considerazioni qui svolte, la prassi — codificata nella più ampia organizzazione governativa dalla l. 400/1988 — dell'attribuzione della direzione politica di molti di questi dipartimenti ad altrettanti ministri senza portafoglio¹⁴ che, poiché rimette le funzioni di tali dipartimenti alla responsabilità politica di un ministro¹⁵ — per quanto privo di un autonomo potere di spesa — è funzionale ad una più ampia distribuzione delle caselle ministeriali fra i partiti della maggioranza¹⁶ e un ulteriore fattore che determina l'espansione della logica collegiale — più politica che giuridica — a detimento di quella monocratica e, pertanto, sullo sfondo, del dominio politico dei partiti a detimento di quello istituzionale del Presidente del Consiglio.

2.2 I rapporti esterni

Ad una qualificazione alquanto debole dell'organo in commento derivante dai fattori appena richiamati concorre pure la fisionomia dei rapporti “esterni”, relativi al funzionamento delle variabili giuridiche, pratiche e politiche che connotano la forma di governo.

Sotto questo profilo è noto che, nelle democrazie contemporanee, a qualificare una determinata forma di governo nella sua complessità concorrono non tanto i rapporti fra esecutivo e legislativo, sicuramente incentrati sulla co-determinazione fiduciaria dell'indirizzo politico, ma diverse variabili, non tutte di natura giuridica: accanto alle disposizioni costituzionali propriamente relative ai rapporti fra gli organi costituzionali vengono in rilievo il sistema elettorale e quello dei partiti. Le prime, nella nostra Costituzione alquanto laconiche — limitate come sono ad attribuire al Presidente della Repubblica il potere di nominare il Presidente del Consiglio e, su proposta di questo, i ministri e a prevedere la fiducia iniziale ed espressa delle camere (artt. 92 e 94 Cost.)¹⁷ — sono integrate da quelle prassi e convenzioni¹⁸ necessarie a completare la cornice costituzionale di una forma di governo scarsamente razionalizzata, nuovamente venata di una certa continuità di derivazione liberale che ha la sua ricaduta in quelle ritualità che scandiscono tempi ed esiti dell'iter di formazione del Governo, nonché nel

¹⁴ Su cui v., fra gli altri, G. GUIGLIA, *Quale ruolo per i ministri senza portafoglio dopo la legge n. 400 del 1988?*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, n. 2, 386 ss.

¹⁵ Per una compiuta analisi sull'organizzazione interna della Presidenza del Consiglio v. L. FIORENTINO, *La presidenza del consiglio dei ministri: Organizzazione e funzionamento*, in *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2018, n. 5-2, 131 ss., con particolare riferimento alla sottolineatura per cui «Ciascun dipartimento è retto da un capo dipartimento, al quale è attribuito rilievo diverso a seconda che la struttura operi alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio o di un ministro senza portafoglio. Mentre nel primo caso, infatti, il capo dipartimento trova un diretto collegamento con il Segretario generale, nel secondo caso, invece, vi è una relazione diretta con il vertice politico», 134.

¹⁶ Pratica sottolineata, in senso polemico e provocatorio, già nel 1948, in commento del costituendo Governo De Gasperi VI, dall'on. Terracini che, letto l'art. 95 Cost. circa la responsabilità individuale dei ministri per gli atti del proprio dicastero, si chiedeva, rispetto a quelli senza portafoglio: «di che risponderanno dinnanzi al Parlamento [...] ? Della loro bramosia di un titolo altisonante o del loro avere significato di rappresentare nel Ministero un partito della maggioranza?», U. TERRACINI, *Governo anticostituzionale*, in *Belfagor*, 1948, n. 4, vol. 3, 461.

¹⁷ Individuabile, secondo L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, vol. XIX, 639, nt. 20, nella codificazione della fiducia espressa e delle blande regole che ne disciplinano la votazione.

¹⁸ Quelle prassi, come sottolinea R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, n. 1, pur non giuridicamente vincolanti, qualificano in concreto il funzionamento di molti luoghi dell'ordinamento costituzionale — la forma di governo più di altri — offrendone una visione non meramente formalistica.

perdurante ricorso ad istituti tuttora essenziali nella gestione della crisi già noti alla prassi statutaria quali «il mandato “ pieno”, il mandato “esplorativo”, la riserva e il suo scioglimento»¹⁹.

Quanto al sistema elettorale, è certo che, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, è venuta meno quella stabilità essenziale della formula elettorale proporzionale che aveva sino ad allora, fatta eccezione per “l'incidente” della cd. legge truffa, caratterizzato la vita istituzionale della Repubblica. Tuttavia, pur nella grande varietà — e, quel che più importa, variabilità — delle leggi elettorali successivamente sperimentate è possibile individuare una costante nell'inattitudine di tutte le formule utilizzate di semplificare più di tanto l'assetto partitico imprimento una torsione maggioritaria al funzionamento complessivo della forma di governo: il ricorso a strumenti maggioritari variamente congegnati — dai collegi uninominali delle leggi cdd. *mattarellum* e *rosatellum bis*, al premio di maggioranza del cd. *porcellum* — ha prodotto effetti selettivi sul piano coalizionale e non di singolo partito, spingendo, se mai, verso un assetto bipolare del sistema che, comunque, ha continuato a contenere in sé tutti gli elementi insiti alle dinamiche di coalizione²⁰, con le inevitabili conseguenze nei termini della mancata stabilizzazione dell'esecutivo.

Infine, ed in stretta connessione con quanto da ultimo ricordato, anche l'assetto partitico è profondamente mutato nel corso del fluire della storia repubblicana: dagli stabili partiti di massa capillarmente organizzati della cd. prima Repubblica — durante la quale, pure, sono individuabili diverse fasi politiche —, alla polarizzazione degli schieramenti di centro-destra e centro-sinistra del successivo ventennio, sino alla multipolarizzazione del sistema con l'ingresso in Parlamento del Movimento 5 Stelle nel 2013 e, ancora, le più recenti possibili avvisaglie di un nuovo bipolarismo, incentrato sull'alternanza fra un centro-destra a trazione leghista e una stabile alleanza fra centro-sinistra “tradizionale” e Movimento²¹. Di nuovo, pur nella diversità delle formule politiche che hanno connotato l'evoluzione del sistema partitico, costante è rimasta la sua struttura numericamente e politicamente plurale, neppure inficiata, come ricordato, dai meccanismi elettorali maggioritari i quali, anzi, proprio poiché operanti sul piano coalizionale e non di lista, hanno finito, in talune fasi, per incrementare il numero dei partiti²².

In via di sintesi, si può dire che l'assetto della forma di governo, pur nelle inevitabili flessioni subite in ragione delle diverse fasi storico-politiche, è stato — e seguita ad essere — connotato dalla necessità istituzionale della coalizione come presupposto politico e

¹⁹ R. FERRARI ZUMBINI, G. STOLFI, op. cit., 36.

²⁰ Cfr., ex multis, A. BARBERA, *Lo strano caso del bipolarismo italiano*, in S. LABRIOLA, *La transizione repubblicana*, Padova, Cedam, 2000, 82 ss.

²¹ Così R. D'ALIMONTE, *Il ritorno del bipolarismo*, in *Il sole 24 ore*, 14 agosto 2019, già, in tempi poco sospetti, nel pieno della crisi del Governo Conte I, pur avendo cautela di sottolineare il peso delle passate ostilità fra PD e 5 Stelle. Ma la tentazione di individuare ri-assestamenti bipolarari del sistema è, forse per nostalgia dell'illusione maggioritaria da seconda Repubblica, spesso all'erta, oltre che presso la stampa e la politica, anche nella costituzionalistica. Cfr. ad esempio G. GUZZETTA, *Il nuovo, strano bipolarismo*, in *Il Dubbio*, 7 marzo 2018, che ipotizzava, immediatamente dopo le elezioni politiche del 4 marzo, l'allineamento bipolare del sistema lungo il cleavage sovrannazionale/europeismo. Una lettura suggestiva, per certi aspetti in grado di preconizzare la coalizione di Governo fra Movimento 5 Stelle e Lega, tuttavia di seguito sconfessata dalla breve e problematica durata dell'alleanza.

²² S. BARTOLINI, R. D'ALIMONTE, *La maggioranza ritrovata. La competizione elettorale nei collegi uninominali*, in R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI, (a cura di), op. cit., 199 ss.

costituzionale necessario a dar vita al Governo, sulla base di un accordo²³ — che esso segua o preceda le elezioni rileva a poco nei termini della successiva stabilità dell'esecutivo — avente ad oggetto la composizione della compagine ministeriale ed il programma di governo. È, di seguito, quello dei partiti un punto di vista (per così dire) materiale assai utile a cogliere in concreto le evoluzioni della forma di governo, ove si consideri che le richiamate flessioni sono funzione — di certo non solo, ma prevalentemente — dei mutamenti occorsi al sistema dei partiti. E, d'altra parte, sono le prassi e le convenzioni elaborate dai partiti ad avere, sin dai primi momenti di vita repubblicana, creato quelle regolarità incuneatesi nel disposto costituzionale fornendovi una stabile interpretazione non esattamente letterale. Sul che basti qui rammentare la limitazione in concreto dei poteri di nomina ed indicazione di cui all'art. 92 Cost. del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio incaricato e la prassi delle crisi extra-parlamentari, di gran lunga prevalenti su quella parlamentari o parlamentarizzate²⁴.

In un contesto di questo tipo il Presidente del Consiglio non può che ricoprire, in ottica sostanziale, il ruolo di arbitro dei partiti della coalizione, impegnato com'è a coordinare l'attività dei ministri e, prima ancora, a dirigere l'attività collegiale del Consiglio nel senso di implementare il programma sulla base del quale ha ricevuto la fiducia. Un ruolo, pertanto, di garante dell'accordo di governo in entrambi i suoi "capitoli" essenziali, realizzato tramite la mediazione fra i ministri espressione delle quote partitiche che colorano la maggioranza e l'implementazione del programma di governo.

Ne deriva altresì l'esigenza che il Presidente del Consiglio non sia, per ragioni di opportunità costituzionale, il leader del partito maggioritario — coincidenza che negli ordinamenti ispirati al *Westminster model* ne fa un carattere essenziale ed indefettibile del sistema parlamentare di gabinetto²⁵ —, impegnato com'è, non già a guidare saldamente il partito che ha ottenuto la maggioranza parlamentare e, ad un tempo, un governo monocolor chiamato a dare attuazione al programma elettorale del partito, ma a mediare fra le posizioni dei partiti che compongono la maggioranza (e l'esecutivo) ed i contributi di ciascuno di essi al programma di governo²⁶.

²³ Sul che è dovuto il rinvio ai classici studi di G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973; P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè, 1975; A. Russo, *Programma di governo e regime parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1984.

²⁴ Cfr., ad esempio, R. NANIA, *Forma di governo e sistema dei partiti: rileggendo Leopoldo Elia*, in *Nomos*, 2014, n. 5, 7.

²⁵ Una lettura del sistema britannico del primo ministro nell'ottica di individuare criticità e prospettive di quella italiana è di T.E. FROSINI, da ultimo nel suo *Declinazioni del governare*, Torino, Giappichelli, 2018, 41 ss.

²⁶ Cfr. in tal senso G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, Jovene, 1970, spec. 153. G. PITRUZZELLA, Art. 92-3, in *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, 69-70 ricorda le poche e brevi esperienze di coincidenza fra la carica di segretario della DC e Presidente del Consiglio nel corso della cd. Prima Repubblica, cumulo mantenuto solo dagli onn. Fanfani (dal luglio 1958 al gennaio 1959) e De Mita (dall'aprile 1988 al febbraio 1989). Vengono esclusi dallo stringato elenco gli onn. Spadolini e Craxi, divenuti Presidenti del Consiglio da leader di partito, non, però, di quello di maggioranza relativa e solo all'esito di precisi accordi con quest'ultimo. Successivamente, nel corso della cd. seconda Repubblica, la coincidenza fra *leadership* e *premiership* non si sarebbe davvero stabilizzata a mo' di vera convenzione costituzionale, poiché in grado di operare solo nel cento-destra — oltretutto con le peculiarità che subito si sottolineeranno (cfr. §3.1) — e non nel centro-sinistra, riguardo al quale, anzi, va ricordato che, quando l'on. D'Alema divenne Presidente del Consiglio sul finire del 1998, lasciò l'incarico di segretario dei DS.

3. Eccezioni: il Presidente “guida”

3.1 i tentativi maggioritari

Alle regolarità delineate nel paragrafo precedente che definiscono la figura del Presidente del Consiglio quale arbitro politico fra i partiti della maggioranza e garante istituzionale dell'accordo di governo sono date, com'è naturale, eccezioni, qui classificate in due categorie sulla base dell'oggetto del presente studio e, pur relative ad esperienze di governo sensibilmente diverse, accomunate da un tendenziale irrobustimento del ruolo del Presidente del Consiglio.

La prima categoria corrisponde a quelle fasi in cui il Presidente del Consiglio ha assunto una salda guida politica del Governo e della maggioranza come conseguenza diretta dei tentativi (più o meno riusciti) di torsione maggioritaria del sistema.

La prima di esse è legata all'esperienza di governo dell'on. De Gasperi, connotata, una volta terminata la fase del CLN con la svolta del 1947, l'uscita delle sinistre dal Governo e la condanna del PCI ad “opposizione permanente”, dall'autorevolezza del leader della DC, indiscusso centro istituzionale (oltreché politico) attorno cui costruire maggioranza ed esecutivo e dall'approvazione di una legge elettorale dotata di un congegno maggioritario — il premio di maggioranza — non ignoto ai tempi più bui della storia italiana; esperienza terminata a seguito della non operatività del premio nelle elezioni del 1953 e della negata fiducia all'ottavo Governo De Gasperi cui seguì l'avvio alla normalizzazione della vita istituzionale e partitica repubblicana anche grazie al ritorno alla formula elettorale proporzionale²⁷.

La seconda è la torsione maggioritaria sperimentata negli anni '90 del secolo scorso, per effetto, fra l'altro, delle leggi Mattarella che ricorrevano al più classico congegno maggioritario del collegio uninominale operante, però, come già ricordato, a livello di coalizione. La coincidenza fra *leadership* e *premiership* conseguente alla flessione bipolare dell'assetto partitico e alla flessione della forma di governo nel senso dell'investitura popolare quasi diretta del Presidente del Consiglio nel leader dello schieramento più suffragato ha, tuttavia, operato con una certa stabilità solo nel centro-destra e, probabilmente, per via delle «altre risorse» dell'on. Berlusconi, quali il carisma personale e la forza economica²⁸, più che in ragione della creazione di una consuetudine (o quanto meno di una prassi) costituzionale in tal senso. Nel centro-sinistra, infatti, il candidato alla guida della coalizione nelle elezioni non è mai stato il leader del partito maggioritario e, anzi, per due volte è stato una personalità di certo non propriamente estranea alla politica ma con uno spiccato profilo tecnico per aver presieduto, dapprima l'IRI e, poi, la Commissione europea. In ogni caso, le coalizioni sono rimaste fortemente

²⁷ Di «principio già presente nella costituzione materiale» parla, riferendosi al principio dell'elezione proporzionale, E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, Milano, Edizioni di comunità, 1982, 267.

²⁸ Così M. COTTA, *Dopo tre elezioni : il sistema politico italiano a dieci anni dalla crisi*, in R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI (a cura di), 2006, *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino, 37.

eterogenee²⁹ ed il sistema partitico ne è risultato solo apparentemente semplificato³⁰. Negli anni duemila, poi, la stabilizzazione dell'alternanza fra centro-destra e centro-sinistra e l'adozione di una legge proporzionale fortemente corretta in senso maggioritario con un premio di coalizione non hanno comunque impedito alla coalizione — benché pre-elettorale — di presentare i consueti problemi in termini di stabilità della maggioranza e, di conseguenza, dell'esecutivo³¹.

La terza ed ultima fase è quella del Governo Renzi in cui la convinzione della necessaria coincidenza fra *leadership* (stavolta propriamente di partito) e *premiership* è stata persino l'unica ragione — divenuto Renzi segretario del PD — della rapida ed indolare crisi del Governo Letta, altrimenti non messo a rischio da dissidi interni alla maggioranza che, del resto, non sarebbe cambiata di molto con la formazione del nuovo esecutivo³². È questa la fase in cui il mantra del “chi vince governa” — formula alquanto retorica in grado di sintetizzare la volontà di mutare la forma di governo verso una formula di premierato³³ — ha raggiunto il suo *Spannung* con l'approvazione della l. 52/2015 (cd. *italicum*). Questa sì, diversamente dai congegni maggioritari utilizzati sino ad allora, connotati per operare pur sempre sul piano di coalizione, avrebbe realizzato la torsione di cui si discute, poiché il premio di maggioranza si attribuiva alla singola lista che avesse ottenuto il 40% dei voti o, in mancanza, che avesse vinto un secondo turno elettorale di ballottaggio fra le due liste più votate al primo. Una torsione, però, ritenuta eccessiva dalla Corte costituzionale che, infatti, fra le molte censure mosse alla legge dai vari Tribunali rimettenti, accoglieva proprio (e solo) quella relativa al ballottaggio.

Sul punto è interessante notare che la Corte, oltre a segnalare l'infrazione del principio di ragionevolezza-proporzionalità di una previsione normativa che finiva per ripresentare il

²⁹ G. SANI, P. SEGATTI, *Fratture sociali, orientamenti politici e voto: fra ieri e oggi*, in R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI (a cura di), ult. cit., 249 ss.

³⁰ Sull'instabilità delle conseguenze della torsione maggioritaria sulla forma di governo, con particolare riferimento alla stabilità del Governo e del Presidente del Consiglio, S. LABRIOLA, *La transizione repubblicana (primi appunti)*, in Id. (a cura di), *La transizione repubblicana*, cit., 169 ss.

³¹ Secondo A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema partitico italiano tra bipolarismo e frammentazione*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007, 369 ss., anzi, il ricorso ad un congegno maggioritario quale il premio di maggioranza avrebbe irrobustito i problemi già ingenerati dal collegio uninominale delle leggi Mattarella, rafforzando l'assetto bipolare del sistema ma, allo stesso tempo, anche la frammentazione interna alla coalizioni, di queste indebolendo il peso a vantaggio dei partiti.

³² Pur vero che il Governo Letta si formava a seguito dello stallo politico conseguente alle elezioni del 2013 e alla storica (e problematica) rielezione di Giorgio Napolitano a Presidente della Repubblica, con una maggioranza cd. di larghe intese, il suo carattere trasversale si perdeva ben presto, qualche mese dopo la formazione dell'esecutivo, col passaggio all'opposizione di Forza Italia, frattanto risorta dalle ceneri del Popolo delle Libertà e con una più coerente maggioranza di centro-centro-sinistra si presentava alla sua caduta.

³³ Non si tratta certo della prima volta. Va ricordata, soprattutto, la riforma costituzionale tentata nel 2005, ma fallita nelle urne referendarie, dal Governo Berlusconi III che sostituiva al Presidente del Consiglio nominato dal Capo dello Stato un Primo ministro dotato di investitura elettorale quasi-diretta ed altresì rifornito dei poteri di nomina e revoca dei ministri: cfr. ex multis, L. ELIA, *Il Premierato assoluto*, Relazione al seminario ASTRID sul progetto governativo di riforma della Seconda Parte della Costituzione, Roma, lunedì 22 settembre 2003; G. FERRARA, *Verso la monarchia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in *costituzionalismo.it*, n.1, 2004. Invece, la riforma costituzionale tentata dal Governo Renzi, anch'essa bocciata dall'elettorato, non toccava la figura costituzionale del Presidente del Consiglio, la cui torsione verso la formula premierale sarebbe stata da imputare, a Costituzione (sotto questo aspetto) invariata, al meccanismo drasticamente selettivo della legge elettorale cui sarebbero conseguiti governi monocolori, coincidenza fra *leadership* di partito e *premiership* e un sensibile rafforzamento dell'esecutivo.

medesimo vizio che aveva portato alla declaratoria di illegittimità della previgente legge elettorale (l. 270/2005), sottolineava l'incongruità di un congegno elettorale come il ballottaggio — e, dunque, della drastica torsione che avrebbe impresso al sistema — rispetto alla «specifica funzione e posizione costituzionale» della Camera dei deputati, «organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento, considerando che, in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività»³⁴.

3.2 I governi tecnici

In secondo luogo vengono in rilievo i governi cdd. tecnici, prassi cui si è fatto ricorso per quattro volte nelle ultime tre decadi con riferimento agli esecutivi Ciampi, Dini, Monti e Draghi³⁵. Pur nella inevitabile diversità che ha connotato i ministeri in questione, sia in termini di contesto politico ed economico che ne ha portato alla formazione, sia rispetto alla composizione mista o interamente tecnica delle compagnie governative, vanno registrate talune invarianti, individuabili in particolari congiunture legate a crisi economiche e/o istituzionali accompagnate da un momento di particolare difficoltà per l'assetto dei partiti, incapaci di individuare formule politiche — ancorché precarie — in grado di sostenere un governo³⁶.

Tali invarianti hanno avuto come effetto costituzionale diretto la compressione dello spazio di agibilità istituzionale dei partiti e, specularmente, in una sorta di gioco a somma zero, l'espansione di quello del Capo dello Stato e del Presidente del Consiglio incaricato nella

³⁴ Corte cost., 35/2017, diritto, 9.2. Altresì la Corte, nel medesimo passo, sottolineava l'impossibilità di effettuare paragoni della censurata previsione di legge con altri sistemi elettorali noti al sistema, come quello comunale, in cui il ballottaggio — lì riguardante l'elezione di una carica monocratica e non l'assegnazione di una pattuglia di deputati i quali, comunque, letto l'art. 67 Cost., rappresentano la Nazione — è coerente con lo specifico assetto istituzionale dei Comuni, tutt'affatto diverso da quello parlamentare che descrive i rapporti fra gli organi statali d'indirizzo politico.

³⁵ Per una panoramica delle richiamate esperienze v. A. PIERINI, *I governi tecnici in Italia*, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, Giappichelli, 2017, 43 ss. che, per ovvie ragioni, non fa riferimento al Governo Draghi e dedica un utile spazio al Governo Amato I in quanto ritenuto prodromico alle successive e più compiute esperienze di governi propriamente tecnici. Nel medesimo arco di tempo va menzionato anche il Governo Letta, tenuto distinto dagli altri poiché non di certo guidato da un tecnico, essendo anzi l'on. Letta, all'epoca, il vice-segretario del PD e, pertanto, dopo le dimissioni dell'on. Bersani il "numero uno" del partito di maggioranza relativa, eppure dotato di talune caratteristiche proprie dei governi tecnici, come l'attribuzione di importanti dicasteri (specie quelli cdd. di spesa) a personalità tecniche, la vasta e trasversale maggioranza a sostegno, il ruolo di quasi indirizzo svolto dal Capo dello Stato nella risoluzione della crisi.

³⁶ Cfr. N. LUPO, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnicici", alla luce della formazione del governo Draghi*, 2018, n. 8, 134 ss. che, prima di soffermarsi sull'analisi specifica dell'iter costitutivo del gabinetto Draghi, confronta le precedenti esperienze dei Ministeri Ciampi, Dini e Monti individuandovi le invarianti sopra riportate. Sia consentito, però, sottolineare che, nell'ultimo caso, la perdurante situazione di emergenza pandemica, con particolare riferimento all'esigenza di proseguire con speditezza la campagna vaccinale e di affrontare l'imminente esplosione della cd. terza ondata del contagio da SARS-CoV-2 sono stati i principali argomenti utilizzati dal Presidente Mattarella per spiegare la scelta del ricorso ad un Governo tecnico, mentre in tempi ordinari, ragioni di opportunità politica costituzionale attinenti alla conclusione delle due esperienze di governo Conte sorte da formule politiche (per quanto peculiari) chiare e all'impossibilità di individuarne di ulteriori in grado di costituire una maggioranza, avrebbero forse consigliato lo scioglimento anticipato delle camere ed il ritorno alle urne. Il testo della dichiarazione del Presidente alla stampa dello scorso 2 febbraio, successiva all'esito negativo del mandato esplorativo affidato al Presidente della Camera on. Fico, è riportato in calce al relativo video sul canale ufficiale YouTube della Presidenza della Repubblica al seguente [link](#).

gestione della crisi e nella formazione del Governo. È interessante notare che, nel corso delle cdd. piccole consultazioni finalizzate alla formazione del Governo Draghi, sia trapelata la notizia per cui si sarebbe applicato “alla lettera” l’art. 92 della Costituzione, a voler significare che, sentite le opinioni dei partiti in ordine al programma di governo e alla compagine ministeriale, la scelta della seconda sarebbe restato appannaggio esclusivo del complesso duumvirale Capo dello Stato-Presidente incaricato. Sia, poi, davvero stato così, poco importa, mentre quel richiamo ad un’interpretazione rigida e testuale del disposto costituzionale — che di certo non ne ha mai davvero contraddistinto il funzionamento effettivo, se non in rari momenti eccezionali³⁷ — è suonata come una sorta di contemporaneo “Torniamo allo Statuto!” che mal si concilia col la necessaria derivazione parlamentare del Governo³⁸.

È chiaro che, giuridicamente, il punto sta proprio qui, vale a dire nella consapevolezza che anche i governi tecnici abbisognano della fiducia parlamentare, ciò che spinge vasti strati della dottrina a sostenere che non esistono governi non parlamentari. Nondimeno, la presenza di un Presidente del Consiglio e di tutti o alcuni ministri estranei alla politica e — quel che più importa — non scelti dai partiti, presenta inevitabili ostacoli al pieno dominio dell’accordo di governo da parte di questi ultimi. Una tale cesura fra partiti e programma – o l’allentamento del loro diretto rapporto, in quanto mediato da una personalità esterna che si profila per la sua autorevolezza tecnica e/o istituzionale – attribuisce al Presidente del Consiglio un ruolo più rilevante di quello profilato nelle regolarità, cui consegue la possibilità di guidare più saldamente il Governo e la maggioranza, la quale ultima, priva di effettive condivisioni politico-programmatiche, è dal canto suo in grado di de-responsabilizzarsi, votando dapprima la fiducia e, poi, volta per volta, i provvedimenti governativi sull’assunto della situazione di crisi dei partiti che ha portato alla soluzione tecnica.

Eppure, tale maggiore rilievo del Presidente del Consiglio non può essere precisamente descritto in termini squisitamente giuridici, posto che il disposto costituzionale, le convenzioni che lo integrano e l’assetto pluri-partitico rimangono dati inalterati del sistema. Ma è

³⁷ Scrive U. ALLEGRETTI, op. cit., 3 che il governo tecnico è «permesso ma non in via normale dalla Costituzione». Così sarebbe avvenuto — oltreché nell’esperienza di un governo interamente tecnico come quello guidato dal prof. Monti — per l’incarico attribuito, nel corso della lunga crisi successiva alle elezioni del 2018, a Carlo Cottarelli (cfr. G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, Torino, Giappichelli, 2020, 261), conclusosi negativamente, ma senz’altro utile a spingere Lega e Movimento 5 Stelle a superare i veti incrociati e stipulare l’accordo di governo.

³⁸ Di «Modello dualista della governabilità tecnocratica» parla A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei “presidenti”: prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare* (Editoriale), in *Diritto pubblico europeo - Rassegna online*, 2021, n. 1, III-IV, con particolare riferimento alla risoluzione “diarchica” della crisi da parte dei Presidenti Mattarella e Draghi che avrebbe «prodotto un governo politico, il cui prius, in una evidente dimensione tecnocratica, è la governabilità» ed in cui i dicasteri economico-finanziari o comunque collegati all’attuazione del *Recovery Plan* sono tecnici mentre gli altri distribuiti — rigorosamente *pro quota* — fra i molti partiti della maggioranza. Similmente, già con riferimento alla nomina del Governo Monti si era scritto: «poiché il governo riceve la fiducia delle camere, si resta nell’ambito della forma parlamentare; e tuttavia in qualche modo ai suoi limiti estremi» (U. ALLEGRETTI, *Il percorso storico recente della forma di governo italiana: ai limiti della Costituzione*, in *Rivista A/C*, 2013, n. 2, 3). *Contra*, tornando al Governo Draghi, N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico?”*, cit., 147-8 secondo cui è «difficile sostenere che si stia andando oltre i confini della forma di governo parlamentare, nell’ambito dei quali rientra senz’altro la possibilità per il Capo dello Stato di attivarsi al fine di far funzionare il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo» e, anzi, sarebbe «l’incapacità dei governi precedentemente in carica di muoversi in piena coerenza, per direzione, intensità e tempistiche, con la dimensione europea della forma di governo vigente» a «costringere il Presidente della Repubblica a fare ampio e frequente uso della sua funzione di garante dell’indirizzo politico costituzionale europeo».

proprio la connotazione strutturalmente plurale del fattore partitico a determinare, nei casi in commento, l'impossibilità di dar vita a maggioranze parlamentari "autonome" – vale a dire non sospinte dall'invito (o indirizzo) del Capo dello Stato – e a governi autenticamente, sostanzialmente politici, mentre le maglie assai larghe del primo fattore, quello costituzionale, consentono l'elaborazione di soluzioni di questo tipo.

In proposito, è utile aggiungere che entrambe le esperienze di governo tecnico dell'ultimo decennio si sono contraddistinte per la presenza di fonti di legittimazione ulteriori ed esterne rispetto all'unica fonte prevista dalla Costituzione, vale a dire (formalmente) le Camere e (materialmente) i partiti che si coagulano in maggioranza tramite i rispettivi gruppi parlamentari. Ridondante sarebbe sottolineare quanto gli incarichi ricoperti dai proff. Monti e Draghi prima della loro chiamata a formare e guidare i propri esecutivi li abbiano resi particolarmente graditi a (e meritevoli della fiducia di) istituzioni europee e complessi di potere economico sinteticamente indicati col lemma "mercati". Si tratta, però, di un fenomeno meno congiunturale di quanto possa apparire: invertendo semanticamente la formula del "governo dei tecnici" con quella dei "tecnici al governo", esso è immediatamente inquadrabile nell'ambito di dinamiche più ampie e profonde, fra cui spicca il processo di tecnicizzazione della politica³⁹ che ha avuto frequenti ricadute costituzionali sull'assetto dei governi non solo in momenti di eccezionale crisi ma anche in fasi ben più stabili, con riferimento, ad esempio, al frequente ricorso, in ministeri indubbiamente "politici," a super-ministri tecnici nelle materie economico-finanziarie⁴⁰.

In definitiva, nelle due categorie di casi brevemente analizzate è possibile individuare un denominatore comune nel maggior rilievo della figura del Presidente del Consiglio, dovuto, certo, a fattori molto diversi che, tuttavia, condividono la ragione ultima nelle peculiarità che hanno contraddistinto le fasi politiche di riferimento⁴¹ e, pertanto, qualificabili come momentanei scostamenti da quel complesso di regolarità convenzionali e normative delineate poco sopra. Di scostamento si vuole parlare poiché, da un lato, le esperienze di governo pseudo-

³⁹ È infatti questa la formula del già citato volume curato da M. VOLPI, *Governi tecnici e tecnici al governo*, per inquadrare l'esperienza dei governi tecnici nel più ampio contesto del problematico rapporto fra tecnica, politica, democrazia e rappresentanza, con particolare riferimento ai saggi dello stesso Volpi, *Tecnocrazia e crisi della democrazia* (1 ss.) e di D. CRESCENZI, *I ministri dell'economia e delle finanze in Italia e in Europa: una deriva tecnocratica al tempo della crisi?* (87 ss.).

⁴⁰ Cfr. C. BARBIERI, op. cit., 523. Non casualmente fu Carlo Azelio Ciampi — primo Presidente del Consiglio tecnico della storia repubblicana — a guidare contestualmente i portafogli di tesoro, bilancio e programmazione economica nel Governo Prodi I, portafogli successivamente accorpati col d.lgs. 300/1999 che sarebbero stati guidati spesso da tecnici, anche in fasi di maggiore stabilità politica dei governi: il prof. Siniscalchi a cavallo dei Governi Berlusconi II e III e il prof. Padoa Schiappa nel Governo Prodi II. Per approfondimenti sul tema si rinvia a L. BARTOLUCCI, *I rapporti tra presidente del Consiglio e ministro dell'economia (1992-2018)*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il Presidente del Consiglio*, cit., 367 ss.

⁴¹ Anzi, si può dire che si tratti di fasi diametralmente opposte se riguardate dal punto di vista dei partiti, da un lato, sufficientemente compatti al punto da essere in grado di formare coalizioni pre-elettorali (anche se successivamente avversate da dissidi interni endemicci) e, dall'altro, massimamente disgregati, incapaci di dar vita a qualsivoglia maggioranza politica. Si noti come, specularmente, la discrezionalità del Capo dello Stato nella formazione (e nell'indirizzo) del Governo è, nel primo caso, minima, "dovendo" egli affidare l'incarico al leader dello schieramento risultato maggioritario alle elezioni e, nel secondo, massima, estendendosi alla scelta in concreto della persona cui attribuire l'incarico di formare il Governo al quale i partiti sono chiamati, solo dopo, a fornire o meno sostegno tramite il voto parlamentare di fiducia. La flessibilità dei poteri del Presidente della Repubblica nell'esercizio della sua funzione di risolutore delle crisi è, del resto, tema ampiamente approfondito in letteratura; un tema che, pur presente sullo sfondo delle considerazioni qui svolte, non fa tuttavia oggetto di questo scritto, precipuamente dedicato al Presidente del Consiglio.

maggioritarie non hanno davvero impresso stabili flessioni verso formule di premiariato, per via della resistenza del sistema a tentativi più o meno pervasivi di semplificazione coattiva delle dinamiche partitiche ed istituzionali; dall'altro, nelle esperienze di governo dei tecnici, il maggiore rilievo del Presidente del Consiglio — comunque chiamato a fare i conti con maggioranze vaste e politicamente eterogenee — ha trovato fondamento in fattori estranei al circuito fisiologico della democrazia rappresentativa, quali l'emergenza, le istituzioni sovranazionali e i mercati finanziari.

4. Peculiarità: i Governi Conte

Così inquadrata la configurazione costituzionale dell'organo Presidente del Consiglio fra regolarità ed eccezioni è ora interessante — tenendo sullo sfondo lo schema oscillatorio sin qui abbozzato — approfondire le peculiarità dei due gabinetti guidati dal prof. Giuseppe Conte, due esperienze di governo senz'altro connotate da formule politiche molto diverse. Del resto, la pretesa equidistanza del Movimento 5 Stelle dai due schieramenti tradizionali di centro-sinistra e centro-destra, che in realtà corrisponde ad una certa trasversalità elettorale⁴² e, dunque, politico-programmatica, ha finito per consentire agli ampi gruppi parlamentari del Movimento di essere il perno della coalizione di governo dapprima con il più suffragato partito del centro-destra e, poi, col centro-sinistra.

La dottrina, commentando le vicende relative alla nascita e alla caduta dei due esecutivi ha, da più parti, evidenziato talune singolarità — di metodo come di merito — che avrebbero accompagnato il primo gabinetto guidato dal prof. Conte⁴³ ed un ritorno alla “normalità” costituzionale che avrebbe, invece, contraddistinto il secondo⁴⁴. In effetti, non trascurabili innovatività possono essere individuate nell'oramai celebre “contratto di governo per il cambiamento”, siglato da Movimento 5 Stelle e Lega volto alla formazione del Governo, come pure nella proiezione parlamentare della crisi nell'infuocata seduta del Senato della Repubblica del 20 agosto 2019, insolita rispetto alla prassi delle crisi extra-parlamentari, mentre il Governo Conte II, costituito in esecuzione di un più tradizionale accordo di governo informalmente

⁴² A simili conclusioni giungono V. EMANUELE, N. MAGGINI, *Il Partito della Nazione? Esiste, e si chiama Movimento 5 Stelle*, CISE-LUISS (Centro Italiano Studi Elettorali), Osservatorio Politico, 7 dicembre 2015, che studiano, tramite indicatori socio-demografici, l'elettorato di riferimento del Movimento 5 Stelle. Contra R. BIORCIO, P. NATALE, *Il Movimento 5 Stelle: dalla protesta al governo*, Milano, Mimesis, 2018 secondo cui il Movimento sarebbe quanto di più lontano da un classico *catch-all-party* essendo, piuttosto, descrivibile come la sommatoria di tanti, diversi *single-issue-parties*.

⁴³ Fra gli altri v. F. PINTO, *Politica e contratti: una anomalia italiana*, in *federalismi.it*, 2018, n. 11; M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 3, 360 ss.; A. D'ANDREA, *La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del governo del “cambiamento” e il suo superamento*, in *costituzionalismo.it*, 2019, n. 2; G. MOSCHELLA, *Risultati elettorali, ristrutturazione del sistema politico e formazione del Governo all'inizio della XVIII legislatura*, in *Consulta online*, 2018, n. 3, 500 ss.; P. PISICCHIO, *La breve vita del contratto di governo italiano, tra Koalitionsvertrag tedesco e coalition agreement inglese*, in *Nomos*, 2020, n. 1.

⁴⁴ La tesi della normalizzazione è, ad esempio, di Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, n. 5. Cfr. anche A. RUGGERI, *La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudo-democrazia diretta delle piazze e del web*, in *Consulta online*, 2019, n. 3, 393 ss.

concluso nel corso delle cdd. piccole consultazioni, è caduto, a seguito del venir meno del sostegno di un partito di maggioranza, fuori dalle aule parlamentari con le volontarie dimissioni del Presidente del Consiglio.

Tale pretesa differenza fra deviazione e conformità può, tuttavia, essere affievolita ove si osservi che l'innovatività del “contratto di governo” è, in definitiva, declinabile in una dimensione più estetico-simbolica che precisamente giuridica in grado di deviare le prassi costituzionali che presiedono alla formazione del Governo⁴⁵ e che la crisi del Governo Conte I è stata pure sempre formalmente aperta dalle dimissioni facoltative del Presidente del Consiglio non vincolate da un voto parlamentare di fiducia/sfiducia.

Se mai, è proprio la crisi del secondo Governo Conte ad essersi dipanata attraverso una serie di passaggi non altrettanto lineari: venuto meno l'appoggio di Italia Viva e ritirati i propri rappresentanti governativi, le Camere hanno confermato la fiducia al Governo. Una conferma, sicura alla Camera, resa, invece, possibile al Senato dall'astensione dei parlamentari di Italia Viva e dal voto favorevole di alcuni senatori a vita e di qualche senatore delle opposizioni. Una conferma, dunque, nelle opinioni del Presidente del Consiglio, non sufficiente a garantire la solidità dell'esecutivo, che lo ha determinato alle dimissioni.

Al di là delle vicende politiche congiunturali, un'analisi costituzionale della genesi e della caduta dei due gabinetti ne mostra, invero, talune somiglianze. Entrambi i Governi sono stati di coalizione post-elettorale, costituiti sulla base di un accordo — qualche ne sia stato il *nomen* — volto a definire programma di governo e compagine ministeriale; entrambi presieduti da una personalità di certo non coincidente col leader del partito di maggioranza relativa — la cui *governance* rimane, peraltro, scarsamente intellegibile — ma, pur non trattandosi di un parlamentare, ad esso vicino⁴⁶; entrambi, infine, caduti all'esito di una crisi extra-parlamentare, in parte parlamentarizzata, originata dall'acuirsi delle tensioni fra una delle forze di governo ed il resto della maggioranza.

Si può dire, dunque, che in entrambi i casi i partiti siano tornati a svolgere un ruolo decisivo a discapito di quello del Presidente del Consiglio chiamato — con più di una difficoltà — ad arbitrare i rapporti quotidiani fra forze che si erano profilate, nella campagna elettorale del 2018, per essere dichiaratamente alternative.

Tale rinnovata centralità dei partiti è stata senza dubbio più evidente nel primo Governo Conte per via della “pesante” presenza nel collegio governativo dei leader dei due partner di maggioranza, riforniti dell'incarico di Vice Presidenti del Consiglio oltreché di pesanti portafogli ministeriali. Non per caso, è proprio rispetto a questa esperienza di governo che in dottrina si sono registrate quelle già richiamate “anomie” nella formazione dell'esecutivo, la cui

⁴⁵ Così M. FICHERA, *Formazione, funzionamento e struttura del governo Conte: luci e ombre sui nuovi sviluppi della forma di governo italiana*, in *costituzionalismo.it*, 2018, n. 3; e V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice ...) accordo di coalizione*, in *Diritti fondamentali*, 2019, n. 1.

⁴⁶ Si ricordi, infatti, che il prof. Conte, nella scorsa legislatura, era stato eletto “in quota 5 Stelle” nel Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa e successivamente indicato, poco prima delle elezioni del 4 marzo 2018, quale ministro della pubblica amministrazione in un ipotetico gabinetto monocolore del Movimento dal suo capo politico dell'epoca, on. Dimaio.

proiezione sulla sua successiva “vita” sarebbe stata una notevole compressione del ruolo del Presidente del Consiglio, una volta in carica⁴⁷.

In realtà, se riguardate alla stregua della classificazione fra regolarità ed eccezioni che è alla base di questo scritto si è forse trattato, piuttosto, di un ritorno alle regolarità, per quanto reso più animato del solito da qualche singolarità di Movimento 5 Stelle e Lega⁴⁸, forze salite al governo in un assetto partitico sconvolto dal successo elettorale di un soggetto non incardinato nella struttura bipolare cui il sistema dei partiti si era accostumato e dallo spostamento “a destra” dei consensi interni alla (instabile) coalizione di centro-destra; forze, altresì, alle prese con l’esigenza di non compromettersi eccessivamente agli occhi del proprio elettorato, conservando l’immagine del dominio assoluto sulle scelte del Governo. È proprio nella consapevolezza della natura congiunturale di queste singolarità che si è cercato di mostrare le affinità fra gli assestamenti istituzionali di entrambi i Governi Conte, con particolare riguardo alla figura del Presidente del Consiglio.

Se non si è trattato, per concludere, di un ritorno alla cd. prima Repubblica⁴⁹ — idea, forse, più romantica che metodologicamente provata — non può, d’altra parte, non riconoscersi che la coincidenza fra sistema elettorale (prevalentemente) proporzionale, assetto partitico plurale e governi a coalizione post-elettorale, rimandano a quel complesso di dinamiche istituzionali, stratificate lungo i primi quaranta anni di vita repubblicana, qui identificate come regolarità⁵⁰.

5. Il Presidente del Consiglio nella pandemia fra variabili mediatiche, politiche, costituzionali

Il Governo cd. giallo-rosso, però, ha dovuto fronteggiare una situazione di assoluta eccezionalità dovuta alla pandemia da SARS-CoV-2 che merita, di seguito, qualche approfondimento, la cui esigenza scaturisce dalla indubbia sovra-esposizione subita dalla figura del Presidente del Consiglio per l’effetto (e durante l’evolversi) dell’emergenza sanitaria.

Si è trattato senz’altro di una sovra-esposizione mediatica, a proposito della quale basti ricordare le frequenti conferenze stampa con cui il Presidente del Consiglio era solito “annunciare” al Paese i contenuti del d.p.c.m. di turno. Si è trattato, inoltre, di una sovra-esposizione politica che ha portato (quasi tutte) le forze della coalizione a fare scudo attorno alla persona

⁴⁷ Cfr., anche per un compendio degli studi in questo senso, G. CAVAGGION, op. cit., nel capitolo “La marginalizzazione del Presidente del Consiglio incaricato e del Presidente del Consiglio dei ministri”, 219 ss.

⁴⁸ Pur sostenendo la tesi della “irrituale” compressione del ruolo del Presidente del Consiglio, sottolineano il ruolo a tal fine svolto dalle peculiari caratteristiche dei partner del governo cd. giallo-verde A. D’ANDREA, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio (e di altre forzature imposte dai capipartito)*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 3, 681 ss.; e M. CAVINO, *The Manchurian Candidate. Il Presidente del Consiglio garante del contratto di governo*, in *federalismi.it*, 2019, n. 3 (numero speciale), 231 ss.

⁴⁹ Così M. SICLARI, *Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 2.

⁵⁰ Cfr. M. VOLPI, *Intervento al Seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, n. 2, 2: «Le elezioni italiane per quanto problematiche hanno avuto almeno un merito; sotto il profilo scientifico [...] contribuito a spazzare via l’idea mitologica, che tanto spazio ha avuto in Italia negli ultimi venticinque anni, che il Governo e il Primo ministro fossero eletti dal popolo.

del Presidente del Consiglio⁵¹ per avere, probabilmente, individuato nella di lui popolarità il perno attorno a cui assicurare la compattezza di una coalizione altrimenti non particolarmente solida, del resto nata dopo la caduta del precedente Governo per evitare le elezioni anticipate ed inoltre composta da partiti alle prese con più di un dissidio interno e con qualche problema in termini di stabilità ed autorevolezza della *leadership*⁵².

Chiusa la fase politica in commento per via delle dimissioni del secondo Governo Conte ed esclusa l'eventualità della formazione di un terzo Ministero guidato dallo stesso Presidente del Consiglio con la formazione del Governo Draghi, appare interessante verificare se quella sovra-esposizione è stata anche costituzionale, o, per meglio dire, se possa essere apprezzata e commentata anche con gli strumenti di analisi del costituzionalista, verificando, cioè, se alcune circostanze legate all'emergenza pandemica ed all'assunzione di un ruolo marcata-mente di guida da parte del prof. Conte sono coincise pure con altrettante flessioni nel ruolo di mediatore-arbitro-garante che le regolarità sopra descritte gli assegnano.

Un primo punto cui si può guardare, nel tentare un'analisi di questo tipo, sono gli oramai celebri dd.p.c.m., atto principe della catena normativa posta in essere dal Governo Conte II per fronteggiare l'emergenza sanitaria, i quali, se hanno conferito uno spiccato rilievo alla persona del prof. Conte, specie nella diffusa opinione pubblica, non hanno però determinato un accentramento giuridicamente apprezzabile in capo all'organo Presidente del Consiglio. Infatti, al di là delle primissime fasi dell'emergenza, in cui può trovare ragione un qualche biasimo di "solipsismo presidenziale", d'altra parte comprensibile in ragione dell'assoluta eccezionalità della situazione che il Paese si è trovato inopinatamente ad affrontare⁵³, nei mesi successivi la prassi dei dd.p.c.m. è, se si vuole, rifluita in una normalità più coerente con la tenuta complessiva degli equilibri costituzionali: letto l'art. 2, comma primo, d.l. 19/2020, vale a dire la fonte legale dei successivi dd.p.c.m. in materia di contrasto al contagio da CoVid-19⁵⁴, questi vengono adottati «su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro

⁵¹ Non, di certo, Italia Viva che avrebbe aperto la crisi che ha portato il Presidente Conte alle dimissioni.

⁵² Se il Movimento ha una struttura di "comando" opaca, non esattamente delineata e che si muove con costanti oscillazioni e sovrapposizioni fra gruppi parlamentare, compagni governative, figure istituzionali, il fondatore Beppe Grillo, i vertice della società proprietaria della piattaforma *Rousseau* e i suoi non sempre lineari meccanismi di decisione "dal basso", la *leadership* del Partito Democratico è da sempre in balia della dialettica correntizia interna, cui, non per caso, l'ex segretario Zingaretti ha imputato la scelta delle sue recenti dimissioni. Quanto al partner minoritario della coalizione, infine, la compattezza di Liberi e Uguali come soggetto politico unitario è franata ben presto e svelato, piuttosto, la sua natura di cartello elettorale, scorporato in molte (e di piccola consistenza) componenti politiche.

⁵³ Ampio e plurale il dibattito dottrinale sui primi passi mossi dal Governo Conte II in reazione all'emergenza, con particolare riferimento alla legittimità del ricorso al d.p.c.m. quale strumento principale per l'adozione di misurepressive di talune libertà fondamentali a tutela della salute pubblica. Fra i molti v., per considerazioni critiche, M. CALAMO SPECCHIA, *Princípio di legalità e stato di necessità al tempo del COVID-19*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020, n. 3; contra E. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, in *BioLaw Journal*, 2020, n. 1 (special issue); infine, per una lettura sistematica delle diverse fonti che si sono sovrapposte nelle prime fasi dell'emergenza, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista A/C*, 2020, n. 2.

⁵⁴ Il citato d.l. ha quasi interamente abrogato e, per l'effetto, sostituito il previgente d.l. 6/2020, anche per reagire alle censure a quest'ultimo mosse dalla dottrina e da taluni settori dell'arco parlamentare, ed è rimasto la fonte principale dei dd.p.c.m., benché qualche non marginale sopravvenienza normativa vada riconosciuta ai successivi dd.ll. 33, 158 e 172 del 2020, 12 e 15 del 2021. Un quadro completo dei provvedimenti statali in materia di contrasto del contagio è in un recente report del Servizio studi della Camera dei deputati, "Misure sull'emergenza coronavirus (COVID-19) - Quadro generale", 29 marzo 2021.

della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale».⁵⁵ Il contenuto degli stessi, inoltre, è preventivamente illustrato alle Camere, «al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse», dal Presidente del Consiglio o dal ministro della salute, avviando una discussione parlamentare che si chiude col voto di una risoluzione⁵⁶.

I decreti in commento, dunque, pur emanati in solitudine dal Presidente del Consiglio, sono stati in realtà circondati da una composita serie di garanzie inter-istituzionali coinvolgendo, prima della loro emanazione, un ampio spettro della compagine ministeriale, gli esecutivi regionali direttamente e individualmente o — a seconda dell'estensione territoriale delle misure — collettivamente per mezzo del forum esponenziale del fronte regionale e la fondamentale dialettica maggioranza-opposizione tramite una discussione ed un voto parlamentare su di un classico atto parlamentare d'indirizzo in grado di impegnare la responsabilità politica del Governo.

Se ne può concludere che l'emersione del principio monocratico nella gestione normativa ed amministrativa dell'emergenza pandemica rispetto a quello collegiale — tale ultimo più confacente ad una forma di governo votata alla strutturale “debolezza” del Presidente del Consiglio —, sembra più apparente e formale, che dotata di precisa sostanza apprezzabile in punto di diritto costituzionale.

Un qualche significato in questo senso, invece, lo avrebbe potuto assumere l'assetto di gestione del cd. *Recovery Plan* — il poderoso piano di sussidi e prestiti posto in essere dall'Unione nell'ambito del più ampio *Next Generation EU* — per come delineato nella bozza di decreto sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza circolata sul finire dello scorso anno che prevedeva l'istituzione, nell'ambito del Comitato interministeriale per gli Affari europei (CIAE), di «un Comitato esecutivo, composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Ministro dello sviluppo economico, con compiti di coordinamento, vigilanza e supervisione sull'attuazione delle attività relative al PNRR». Il Comitato sarebbe stato il principale interlocutore, rispetto all'implementazione del Piano, delle Camere e degli altri ministri oltreché il centro di indirizzo e coordinamento dell'attività dei responsabili di missione, incaricati dell'attuazione effettiva dello stesso.

Ancora una volta l'analisi giuridica deve scontare gli effetti delle variabili politiche e della loro proiezione mediatica: è di fatto noto che la crisi che ha portato Conte alle dimissioni

⁵⁵ Si aggiunga che «I decreti di cui al presente comma possono essere altresì adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, sentiti il Ministro della salute, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia. Per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui al presente comma sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630».

⁵⁶ L'informativa preventiva è stata prevista in sede di conversione del d.l. in commento, nel tentativo di “parlamentarizzare” i dd.p.c.m. che, stando al comma quinto dell'art. 2 del testo originario del decreto, venivano comunicati alle Camere solo successivamente alla loro adozione. Tale norma torna ad operare nel caso in cui ragioni di urgenza rendano impossibile la comunicazione preventiva del d.p.c.m.

è stata innescata da Italia Viva, scopertasi particolarmente critica, fra l'altro, proprio sull'aspetto dell'eccessivo accentramento presidenziale della struttura di gestione del piano di sussidi europei. E, poiché quella crisi ha avuto esiti infasti, non è dato sapere cosa sarebbe accaduto, benché sia possibile ipotizzare che l'eventuale normalizzazione progressiva di strutture di governance attinenti alla spesa di ingenti fondi che intervengono trasversalmente sulle competenze *ratione materiae* di molti dicasteri avrebbe finito per attribuire un maggiore rilievo al Presidente del Consiglio, quanto meno sul piano dei rapporti endo-governativi.

Tale ultima valutazione, d'altra parte, consente di soffermarsi su di un ulteriore rilevante profilo che attiene al rilievo del Presidente del Consiglio nell'ambito del complesso relazionale con l'Unione Europea. Un piano che, in ragione dell'emergenza pandemica, ha registrato una decisiva visibilità dell'ex Presidente Conte che ha svolto, nei contesti multilaterali dei Governi dell'Unione e nei contatti bilaterali con le relative istituzioni, un ruolo di primo piano nell'adozione, da parte delle istituzioni europee, di un modello di gestione della crisi aperto a soluzioni maggiormente solidaristiche e più attente alla tenuta dei sistemi di *welfare* dei Paesi maggiormente colpiti dalla crisi sanitaria ed economica rispetto a quello, rigidamente austoristico, sperimentato nella crisi dell'Eurozona dello scorso decennio⁵⁷. Anche sotto questo aspetto, però, al di là dello specifico ruolo politico giocato dal prof. Conte in quel fronte di governi che si è dimostrato capace di fronteggiare i Paesi cdd. frugali, inclini a conservare un più tradizionale modello di *crisis management*, la questione rilevante, agli occhi del costituzionalista, consiste nel verificare se gli spazi europei delle decisioni condivise determinano, sul piano interno, un potiore rilievo del Presidente del Consiglio, in ragione delle conseguenze giuridiche che l'adozione di quelle decisioni comportano sull'adeguamento dell'ordinamento nazionale al diritto unionale. Un tema, dunque, tutt'altro che recente e da tempo oggetto di attenzione scientifica per via della crescente pressione conformativa europea su svariati segmenti dell'ordinamento costituzionale, non ultima la forma di governo⁵⁸.

Parallelamente, la pandemia ha messo in risalto talune caratteristiche dell'assetto dei rapporti Stato-Regioni offrendo l'occasione di una rinnovata — e per molti versi più pugnace — conflittualità fra esecutivi centrale e regionali e, allo stesso tempo, una maggiore visibilità degli organi del raccordo inter-governativo in cui questi negoziano il coordinamento delle

⁵⁷ Sul punto v. A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, in *costituzionalismo.it*, 2020, n. 3; A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Stanza*, 7 luglio 2020; e, se si vuole, L. DELL'ATTI, *I diritti sociali alla prova della crisi, fra Costituzione e governance economica europea. Verso la fine della storia?*, in *Democrazia e sicurezza*, 2020, n. 2, 13 ss.

⁵⁸ Sul tema v., ad esempio, N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*; e G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, entrambi in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, il Mulino, 2018, resp. 3 ss. e 175 ss.; nonché E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il presidente del Consiglio*, cit., 431 ss., secondo cui l'ingerenza dell'UE sull'assetto costituzionale ha avuto conseguenze, fra l'altro, anche sulla forma di governo che sarebbe, ora, «euopeizzata», nei termini della «valorizzazione strutturale e complessiva dei poteri del presidente e dei singoli ministri» a detrimento della logica collegiale invece suggerita dal modello costituzionale e, più in genere, anche nei confronti del Parlamento. D'altra parte l'autrice sottolinea come si tratti di una tendenza alquanto ondulata, più che di una stabile flessione, anche perché «se qualunque decisione deve essere prima concordata, verificata ed eventualmente rimandata per conseguire un accordo interno fra le forze politiche della maggioranza, la funzione d'indirizzo e coordinamento del presidente del Consiglio diventa assolutamente evanescente» (452-3).

rispettive politiche di comune interesse e/o competenza. Di certo, la circostanza per cui il Governo sia stato chiamato a fronteggiare Presidenti regionali forti della diretta investitura elettorale e degli istituti di stabilizzazione dell'esecutivo insiti nel *simul-simul*, tanto più in una materia come la sanità in cui l'autonomia regionale è particolarmente ampia, contribuisce a mettere in risalto il vertice monocratico del primo — che si muove, dal canto suo, in un contesto parlamentare tutt'altro che razionalizzato — ma, ancora una volta, si tratta di processi risalenti, databili già dall'avvio delle Regioni ordinarie negli anni '70 del secolo scorso⁵⁹, vieppiù incrementati a seguito della presidenzializzazione della forma di governo regionale e dell'incremento dell'autonomia regionale realizzate con le ll. costt. 1/1999 e 3/2001. Questioni, pertanto, esacerbate dall'emergenza sanitaria ma pre-esistenti e ben note agli studiosi del regionalismo italiano⁶⁰.

I due profili da ultimo tracciati si tengono assieme per ragioni di geometria del potere, vale a dire per via del fatto che l'Unione e le Regioni, mentre limitano — formalmente e informalmente — in direzioni opposte l'ampiezza potestativa degli organi statali d'indirizzo politico, finiscono per incrementare il rilievo del vertice monocratico dell'esecutivo centrale che lo rappresenta nei rapporti con essi⁶¹. Ma, proprio per questo, si tratta di un'endiasi di processi di lungo corso, nel tempo divenuti più rilevanti a causa dell'incrementato peso decisionale regionale e della sempre più pervicace ingerenza unionale in taluni vitali settori di sovranità statuale.

La pandemia, insomma, sotto questi fondamentali aspetti della trama di relazioni interistituzionali in cui il vertice monocratico dell'esecutivo è immerso, ha — di nuovo — solo offerto un palcoscenico mediaticamente più rilevante dell'ordinario al Presidente del Consiglio, senza d'altra parte incrementarne il ruolo politico-costituzionale più di quanto già non sia avvenuto all'esito della combinazione di ampio raggio dei processi richiamati. Dovendo peraltro segnalare che uno spazio politico non irrilevante dei due grandi settori relazionali è occupato dai

⁵⁹ L. TEDOLDI, *Introduzione. Il presidente del Consiglio nella storia dello Stato italiano*, in EAD. (a cura di), *Il Presidente del Consiglio*, cit., 14, «non si può escludere che alla fine degli anni Settanta lo sviluppo già avanzato della complessità dei rapporti tra le autonomie regionali, lo Stato e il governo non avesse innescato il progressivo incremento di una interlocuzione politica più robusta tra le regioni e i presidenti del Consiglio, anziché con i singoli ministri e ministeri».

⁶⁰ La questione, dunque, non è stavolta solo mediatica ma anche scrutinabile in punto di diritto costituzionale: è nota l'attitudine degli accordi conclusi nell'ambito degli organi del raccordo Stato-Regioni, che pure non possono formalmente tangere i procedimenti legislativi, a conformare il successivo esercizio delle funzioni spettanti ai diversi livelli di governo. Proprio in materia sanitaria la prassi del dialogo inter-governativo è tale da precedere informalmente l'adozione di importanti decisioni statali. Del che l'esempio più vivido è rappresentato dai livelli essenziali di assistenza (LEA), di competenza legislativa esclusiva dello Stato, e tuttavia adottati con d.p.c.m. previa negoziazione in Conferenza Stato-Regioni. Sull'importanza degli organi cooperativi in materia sanitaria v. R. BALDUZZI, *La creazione di nuovi modelli sanitari regionali e il ruolo della Conferenza Stato-Regioni (con una digressione concreta del principio di sussidiarietà "orizzontale")*, in *Quaderni regionali*, 2004, 20 ss.; G. CARPANI, *Accordi e intese tra Governo e regioni nella più recente evoluzione del SSN: spunti ricostruttivi*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Trent'anni di servizio sanitario nazionale. Un confronto interdisciplinare*, Bologna, Il Mulino, 2009, 35 ss.

⁶¹ Sul punto, A. MANZELLA, *Il Presidente che "promuove"*, cit., 32, ricorda che il Presidente del Consiglio, letto l'art. 5 della l. 400/1988, «promuove l'attività dei Ministri, in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo», «promuove [...] l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie» e «promuove l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le Regioni» (risp. comma secondo, lett. b, comma terzo, lett. a e b); promuove, dunque, «Politica generale, politica comunitaria, politica regionale: i tre snodi cruciali dell'azione di governo e tutti incardinati sul Presidente del Consiglio». Ne conclude l'Autore che «Quando la legge n. 400 individua nel Presidente del Consiglio il titolare della funzione costituzionale di promozione – oltre che di direzione – dell'azione generale di governo, vi è in essa anche il riflesso della collocazione del Presidente nei vertici operativi dei tre ordinamenti».

ministri senza portafoglio degli affari europei e degli affari regionali e delle autonomie — tale ultimo, fra l'altro, sempre chiamato nella prassi a presiedere le conferenze inter-governative su delega del Presidente del Consiglio —, tornando ad avere un significato preciso l'osservazione mossa in precedenza circa il rilievo dell'attribuzione della responsabilità politica di importanti dipartimenti della Presidenza del Consiglio ad altrettanti ministri, a detrimento del potenziale ruolo del Presidente⁶².

6. Solidità di governo e di sistema. La formazione del Govern(issim)o Draghi e le prospettive di ri-stabilizzazione

Benché attorno alla figura del Presidente del Consiglio si addensino considerazioni di diversa matrice — non solo gius-pubblicistica — e alla configurazione dell'immagine che esso trasmette all'esterno concorrono diverse variabili — anche di natura non giuridica — l'analisi costituzionale dell'organo ha consentito di individuare nel ruolo di arbitro-garante la regola ed in un ruolo più spiccatamente di guida l'eccezione, mentre quelle peculiarità che hanno contraddistinto le più recenti esperienze di governo concluse nella XVIII legislatura non sono qualificabili come vere e proprie anomalie irritualità, consentendone la normalizzazione nell'ambito della classificazione adoperata.

Come si è cercato di dimostrare, infatti, la degradazione del ruolo del Presidente del Consiglio a mero “portavoce” dei partner di maggioranza nel primo Governo Conte è stata più apparente che sostanziale, dovuta soprattutto alle singolarità estetiche dei “nuovi partiti” che lo sostenevano e, all'estremo opposto, l'esaltazione dello stesso Presidente Conte alla guida del suo secondo gabinetto è stata mediatica, a cagione della maggiore attenzione tributata al Presidente del Consiglio — ma, invero, al complesso delle istituzioni tutte, locali, nazionali, sovranazionali — a causa dell'emergenza pandemica, e influenzata dalle condizioni politiche di una coalizione frammentata,

Così, il moto oscillatorio del Presidente del Consiglio fra le due figure limite delineate è, anzi tutto, funzione delle grandi torsioni di fase, sospinto in una direzione o nell'altra dalla cultura istituzionale dominante che, volta per volta, le caratterizza. Allo stesso tempo è un'oscillazione solo tendenziale poiché l'assetto multi-partitico, la necessità istituzionale del governo di coalizione e la facilità costituzionale di aprire la crisi sono formidabili costanti che sbilanciano il pendolo presidenziale verso il modello del “primo fra eguali”.

Entro queste costanti, pertanto, è possibile individuare una certa flessibilità — per quanto contenuta — dell'atteggiarsi della forma di governo, con specifico riferimento al vertice monocratico dell'esecutivo. Una flessibilità più o meno elevata a seconda delle congiunture del momento, sino ad ora tutto sommato in grado di assicurare una certa solidità agli equilibri

⁶² A mo' di inciso si fa osservare che il Governo Draghi è privo di un ministro degli affari europei, mentre conserva un sottosegretario nella persona dell'on. Amendola, che ricopre l'incarico di ministro nel precedente esecutivo, probabilmente a segnalare un più decisivo ruolo di primo piano, nelle relazioni con le istituzioni europee, del prof. Draghi di una delle quali, del resto, è stato Presidente. Sul rapporto “simbiotico” fra Presidente del Consiglio e ministro degli affari europei con riguardo alle relazioni inter-istituzionali con l'UE v. E. CATELANI, op. cit., 440 ss.

costituzionali complessivi, tale intesa come tenuta generale del sistema che non può, invece, essere confusa con la forza e la longevità dell'esecutivo⁶³.

Del resto, le crisi di governo — ulteriore eredità dell'Italia liberale monarchica — hanno sempre contraddistinto, in guisa di carattere endemico, la nostra storia costituzionale anche nelle fasi di più duratura stabilità, frammentando a più riprese lo scorso quinquennale di tutte le legislature repubblicane⁶⁴. Ma, provando a fare qualche calcolo, computando i Governi della Repubblica a far data dall'elezione dell'Assemblea Costituente, si scopre che, a fronte di sessantasette esecutivi, si sono avvicendate all'ufficio di Presidente del Consiglio solo trenta persone fisiche, meno della metà, che è a dire di come la costante brevità degli esecutivi, pur inficiandone la forza, non è parimenti riprova della debolezza della classe politica. In altri termini, «il fatto che gli stessi uomini si facciano carico della propria successione attenua l'effetto frammentatore delle crisi di governo»⁶⁵.

La solidità sistematica di cui si tratta, allora, appare essere in relazione diretta con la capacità dei partiti di assicurare una certa formula politica a sostegno degli organi costituzionali d'indirizzo politico, più che della longevità dell'esecutivo. Su questo assunto, l'ultimo decennio di vita repubblicana appare, rispetto ai numeri riportati, fuori trend poiché ha visto avvicendarsi, a capo di sette Governi, ben sei Presidenti del Consiglio.

La decade in commento, cominciata e conclusa con due esperienze di governo dei tecnici (Monti e Draghi) ha visto succedersi, nel suo corso, un esecutivo di larghe intese con grande sforzo per il Presidente del Consiglio nel mantenerne la compattezza (Governo Letta); un esecutivo costruito attorno alla coincidenza fra *leadership* di partito e *premiership* e ricordato per il fallimentare tentativo di distorcere la forma di governo in senso ultra-maggioritario (Governo Renzi); un Governo sostenuto dalla stessa maggioranza e con una compagine ministeriale quasi identica al precedente ma presieduto dall'on. Gentiloni con piglio più tradizionale; due gabinetti Conte in cui il Presidente del Consiglio è stato chiamato al non semplice compito di mediare fra forze politiche in ipotesi radicalmente antitetiche.

Ciò ricordato, allora, la recente scelta del Capo dello Stato di ricorrere nuovamente ad un incarico tecnico dopo le dimissioni del secondo Governo Conte è la riprova ennesima della difficoltà dell'arco partitico di assicurare al sistema un certo periodo di stabilità che, di nuovo, non dipende di per sé da (né coincide con) la durata degli esecutivi. Un incarico tecnico che si connota, diversamente da quello conferito nel 2011 al prof. Monti, non tanto per la sua composizione — che è, stavolta, mista — quanto, appunto, per la personalità chiamata a ricoprire

⁶³ Scrive con grande efficacia G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, VI ed., Bologna, Il Mulino, 2013, 127: «traiamo spesso le credenziali della democrazia stabile sul governo stabile, cadendo così in una estrapolazione indebita. Che la democrazia non debba cadere è ovviamente importante. Ma perché dovrebbe essere importante che non cadano i governi? La risposta di rito è che il governo stabile "indica" un governo efficiente. Ahimè, no. La stabilità in questione è soltanto una *durata*; i governi possono essere allo stesso tempo longevi e impotenti: la loro durata non è in alcun modo prova e nemmeno causa di efficienza o efficacia», corsivo dell'Autore.

⁶⁴ Cfr., specie per la *liaison* fra le due fasi, molto diverse, di vita del Paese, R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, Roma, Carocci, 2002, 105 ss. e 269 ss.

⁶⁵ *Ibid.*, 112. Le parole dell'Autore sono in realtà utilizzate in commento della fase statutaria in cui «le settantacinque presidenze del Consiglio siano state monopolizzate da appena ventisei uomini politici, mentre l'elevatissimo numero di 1038 ministri corrisponde all'avvicendamento di poche centinaia di persone in carne e ossa». A tacere del fatto che è lo stesso Autore ad individuare, come detto, una *liaison* fra entrambe le fasi di vita costituzionale rispetto al punto in commento, il trend è sorprendentemente simile a quello repubblicano.

l'ufficio di Presidente del Consiglio, esterna ai partiti, la cui autorevolezza ed il ruolo pre-dominante svolto nel corso dell'iter costitutivo dell'esecutivo non sono, d'altra parte, i segnali inequivocabili di un irrobustimento del suo ruolo costituzionale.

Ancora una volta il circuito mediatico che ha circondato il nuovo Presidente del Consiglio di vari attributi taumaturgici, è destinato a scontrarsi con la latente fissità delle regole — scritte e non scritte — che definiscono quei rapporti attraverso cui è possibile fornire un inquadramento costituzionale dell'organo Presidente del Consiglio. Se è vero che i partiti si sono ritratti, nel corso della formazione del Governo, in favore di una maggiore esposizione costituzionale del Capo dello Stato e del Presidente incaricato, è, però, tutto da dimostrare che, al di là del suo momento genetico, la vita di un Governo in ipotesi così solido sia altrettanto facile e parimenti facilmente guidata con piglio sicuro dal Presidente del Consiglio, per via della composizione assai eterogenea del Consiglio stesso e della pratica impossibilità di individuare una qualche congruenza ideologica, programmatica, di cultura politica fra le forze che lo sostengono in Parlamento.

Eppure, il Govern(issim)o Draghi, mentre fornisce la prova ennesima della caoticità che affligge l'assetto partitico, può d'altra rappresentare l'occasione per determinare le prospettive di una nuova stabilizzazione del sistema: la vasta e politicamente trasversale maggioranza che sostiene l'esecutivo, se può atteggiarsi a fattore critico rispetto alle scelte da effettuare in concreto sulle telematiche in cui si annidano le principali divergenze di vedute fra i partiti di maggioranza, può, sotto altri aspetti, rappresentare un'occasione di “pacificazione parlamentare”⁶⁶ in grado di consentire la realizzazione di talune riforme istituzionali, su tutte quella elettorale, ed eventualmente di una riforma costituzionale puntuale che tocchi alcuni frammenti della forma di governo al fine di risolvere il problema — ormai risalente — della sovrapposizione dell'esecutivo in speculare danno della centralità costituzionale del Parlamento, facendo, ad esempio, tesoro delle conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari⁶⁷.

Nulla di nuovo sotto il sole, certo: negli ultimi vent'anni il Parlamento ha approvato tre leggi elettorali (2005, 2015 e 2017), senza contare il necessario adeguamento del cd. *rosatellum bis* all'avvenuta riduzione del numero dei parlamentari, due delle quali falcidiate dalla Corte, e tre leggi di revisione costituzionale (2001, 2005 e 2016) contenenti altrettanti tentativi di riforma “globale” della Costituzione, due delle quali respinte dall'elettorato nei referendum celebratisi ex art. 138 Cost. Si è trattato, però, in pressoché tutti i casi, di riforme varate dalla maggioranza parlamentare del momento, come se la (ri)determinazione delle regole di base che presiedono allo svolgersi della dialettica democratica possano naturalmente fare oggetto

⁶⁶ In tal senso v. un recente intervento a S. CECCANTI, *Draghi e i partiti in crisi. Ci salveranno le riforme?*, su *Il Riformista*, 17 marzo 2021, 9.

⁶⁷ Si pone il problema, non solo in termini di riforme costituzionali puntuali ma soprattutto di riforma elettorale e dei regolamenti parlamentari N. LUPO, *Dopo la riduzione dei parlamentari e nel mezzo della pandemia, una “finestra d'opportunità” per il rinnovato del parlamentarismo in Italia?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, n. 3 (editoriale), 1145 ss. Di un certo interesse, in merito, un d.d.l. cost. dei senn. Marcucci ed altri presentato al Senato lo scorso ottobre dal titolo “Modifiche alla parte seconda della Costituzione concernenti le competenze delle Camere e del Parlamento in seduta comune, la composizione del Senato della Repubblica, il procedimento legislativo e i procedimenti di fiducia e sfiducia” (A.S. 1960), con particolare riferimento alla valorizzazione del collegio bicamerale come sede del rapporto fiduciario. Per un primo commento S. CURRERI, *Il Parlamento in seduta comune come terza camera politica: prospettive e difficoltà*, in *lacostituzione.info*, 9 ottobre 2020.

dell'indirizzo politico di maggioranza⁶⁸. Dovrebbero, invece, precederlo logicamente e giuridicamente nella consapevolezza che presupposto essenziale al regolare funzionamento delle regole del gioco è l'accettazione di queste da parte dei giocatori il che esige, in ottica costituzionale, che essi le co-determinino, con lealtà, reciproca fiducia e spirito collaborativo⁶⁹.

⁶⁸ Sul frenetico riformismo elettorale degli ultimi vent'anni v., ad esempio, N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale*, in *federalismi.it*, 2017, n. 22 e, su quello costituzionale, fra gli altri, A. D'ATENA, *La revisione della Costituzione tra maggioritario e sindrome della grande riforma*, in *Diritto e società*, 2011, n. 1.

⁶⁹ Si interroga di recente sulle connessioni fra stabilità della legge elettorale e del sistema politico G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 13 ss.