

BREVI NOTE SULLA POSIZIONE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI ALLA LUCE DEL DIBATTITO COSTITUENTE*

DANIELE BUTTURINI**

Sommario

1. Premessa. – 2. La mancata attribuzione al Presidente del Consiglio del ruolo di *Premier*. – 3. L'orientamento di Perassi – 4. La linea di Tosato e di Mortati. – 5. Intorno alla preminenza del Presidente del Consiglio. – 6. La funzione di sintesi in capo al Presidente del Consiglio. – 7. Un delicato compromesso 'rotto' dal ritorno al principio di collegialità. – 8. Principio collegiale *versus* principio monocratico: una coesistenza 'condizionata' dal sistema politico-partitico.

Suggerimento di citazione

D: BUTTURINI, *Brevi note sulla posizione del Presidente del Consiglio dei Ministri alla luce del dibattito costituyente*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione svolta in occasione del convegno "Il Governo della Repubblica a trent'anni dalla Legge n. 400/1988", che si è tenuto il 7 dicembre 2018 nell'Aula "Falcone e Borsellino" del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Verona e che rientra tra le attività del gruppo di ricerca "Processi decisionali e fonti del diritto" del progetto di eccellenza dello stesso Dipartimento.

** Ricercatore in Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Verona
Contatto: daniele.butturini@univr.it

1. Premessa

Il contributo si incarica di analizzare sinteticamente la posizione giuridico-costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri alla luce del dibattito costituente svoltosi nella seconda sottocommissione sull'ordinamento costituzionale dello Stato.

In primis, si deve appuntare l'attenzione sulle premesse storico-politiche, prima ancora che giuridiche, che hanno influenzato la discussione, in sede di Assemblea Costituente, in ordine all'elaborazione della posizione del Presidente del Consiglio dei ministri nell'ordinamento costituzionale e, soprattutto, nel quadro della forma di governo parlamentare.

La posizione costituzionale del Presidente del Consiglio risulta, infatti, ascritta alla questione più sistemica e generale della forma di governo in favore della quale l'Assemblea costituente si è pronunciata.

In particolare, l'ipoteca etica, storica e politica che ha condizionato la determinazione del ruolo del Presidente del Consiglio è la seguente: la necessità che sia prescritto in Costituzione un modello di forma di governo non tanto e non solo alternativo quanto contrapposto a quello instaurato dall'esperienza dell'autoritarismo fascista la quale si è configurata come prototipo del *regime del Capo del Governo*¹.

2. La mancata attribuzione al Presidente del Consiglio del ruolo di *Premier*

In questa accezione, proprio l'analisi della posizione del Presidente del Consiglio diviene paradigmatica.

Si rileva che la discussione in Costituente esprime alcune peculiarità: *a*) da un lato, si registra l'assenza di un approfondimento sulle generali nozioni di politica generale del governo e di indirizzo politico, nozioni le cui definizioni sono date per presupposte²; *b*), dall'altro, invece, è emersa una articolata riflessione sui soggetti istituzionali del Governo come organo complesso³.

In primo luogo, si osserva che in sede di sottocommissione emerse il principio secondo il quale i ministri, rispetto al Presidente del Consiglio, non siano configurati come semplici funzionari, responsabili unicamente degli atti

¹ Così C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, 2000, p. 221 ss., il quale chiarisce come "il regime del Capo del Governo" sia «solo una sottospecie, storicamente nuova, del genere monarchia» (p. 221).

² P. CIARLO, *Art. 92-95. Il Consiglio dei Ministri*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli Editore Bologna – Il Foro Italiano Roma, 1994, p. 344.

³ *Ibidem*.

dei loro ministeri ed esonerati da qualsiasi tipo di responsabilità per gli aspetti inerenti alla politica generale del governo⁴.

Inoltre, malgrado il Presidente del Consiglio sia visto come organo propulsore e di direzione, ciò non implica e non può implicare, rispetto all'architettura costituzionale dei rapporti tra Presidente medesimo e Ministri, che questi ultimi non partecipino alle deliberazioni aventi ad oggetto le direttive generali del Governo.

Si è voluto così evitare l'attribuzione al Presidente del Consiglio di un ruolo costituzionale accostabile al *Premier* o Primo Ministro, laddove per *Premier* o Primo Ministro si intenda un organo preminente nel Governo e, pertanto, suscettibile di sviluppare una politica personale che non sia ostacolata dal Consiglio dei Ministri per gli atti a quest'ultimo sottoposti.

3. L'orientamento di Perassi

La questione si rivela politicamente e giuridicamente complessa, a causa dei differenti orientamenti e delle molteplici sfumature che le forze politiche in Assemblea costituente hanno assunto.

Particolarmente articolata è stata la linea adottata da Perassi, secondo il quale al Presidente del Consiglio è necessario fornire una preminenza nel Governo, tuttavia tenendo sempre presente, in termini di bilanciamento, che «la sua funzione di coordinamento e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico non si esplica soltanto mediante un'azione personale, ma anche in Consiglio dei Ministri; il che implica che tutti i Ministri concorrano all'attuazione della politica generale del Governo ed esclude che egli possa tendere ad imporre una sua politica personale»⁵.

La linea di Perassi mira a stabilire nell'art. 20 del progetto che la direzione, in capo al Primo Ministro, della politica governativa non comporti che a quest'ultimo spetti la fissazione della politica medesima, dal momento che il programma politico viene stabilito attraverso l'accordo dei partiti chiamati a

⁴ E. TOSATO, Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, in *www.camera.it*, p. 38. Inoltre, cfr. Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, p. 41 ss.

⁵ T. PERASSI, Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, cit., p. 38.

fare parte del Governo: programma politico, previamente approvato dal Parlamento⁶.

Alla luce di questo va interpretata l'enunciazione dell'art. 20 secondo il quale «il Primo Ministro è responsabile della politica generale del Governo»⁷.

La previsione *de qua* viene, sempre nella volontà di Perassi, integrata con la seguente formulazione dell'art. 19 del progetto: «il Primo Ministro e i ministri sono collegialmente responsabili della politica generale del Governo e ciascuno di essi degli atti di sua competenza»⁸.

4. La linea di Tosato e di Mortati

I profili che connotano il nocciolo della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio sono individuati, in particolare, da Tosato, per il quale il Primo Ministro «ha solo il compito di mantenere l'unità d'azione, ma non compie atti propri; un atto di politica si concreta sempre in un atto di un Ministro»⁹.

Il ricorso all'espressione «dirige la politica generale del Governo» ha poi una serie di implicazioni rilevanti.

Innanzitutto, secondo i lavori e il dibattito compiuti in sede di sottocommissione si deve evidenziare come il Presidente del Consiglio non decida la politica generale del Governo¹⁰.

Emerge, allora, un quadro sistemico nel quale il Presidente del Consiglio è, prioritariamente, chiamato ad esercitare una funzione di attuazione del programma politico-governativo.

⁶ T. PERASSI, *Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta antimeridiana di martedì 7 gennaio 1947*, cit., p. 42.

⁷ Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, VIII, p. 1779. Seduta antimeridiana del 7 gennaio 1947, presieduta dall'On. Perassi.

⁸ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, VIII, p. 1825, in cui Perassi esplicita che «la formulazione dell'art. 20, proposto dal comitato, stabilendo la responsabilità del Primo ministro nei riguardi della politica generale del Governo, e dicendo nell'ultimo comma che anche i ministri sono responsabili degli atti o omissioni relativi ai compiti dei loro ministeri, dà l'impressione che per quanto riguarda la politica generale sia responsabile soltanto il Primo ministro, e che i ministri siano responsabili soltanto dell'attività da loro svolta nell'ambito del loro ministero. Perciò egli ha proposto la formula la quale afferma che dovrebbe essere collocata nell'art. 19».

⁹ E. TOSATO, *Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947*, cit., p. 38, il quale evidenzia, conseguentemente che «quando un Ministro compie un atto d'accordo col Capo del Governo ne assume anche la responsabilità».

¹⁰ T. PERASSI, *Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947*, cit., p. 42.

Pertanto, per *direzione della politica generale* del Governo si intende *attuazione del programma*.

In tale senso Mortati coglie una relazione *formale e sostanziale* tra la direzione della «politica generale del Governo» da parte del Primo Ministro e il fatto che di tale politica lo stesso sia «responsabile»: nel senso che si tratta della *responsabilità dell'attuazione della politica di governo approvata dal Parlamento*¹¹.

All'orientamento di Mortati aderisce Tosato, il quale intende configurare, formalmente, in capo al Primo Ministro il *potere costituzionale*, non di fissare, quanto, per l'appunto, *di applicare la politica generale del Governo*¹².

5. Intorno alla preminenza del Presidente del Consiglio

In tale ottica emerge come non vi siano spazi per una preminenza giuridico-costituzionale di tipo formale del Presidente del Consiglio.

In Costituente sono maturate riflessioni miranti a connettere, sotto l'aspetto formale, la posizione costituzionale e le conseguenti funzioni del Presidente alla tipologia di Governo che storicamente si concretizza, seppur sempre nel quadro della forma di governo parlamentare.

In particolare, emergono posizioni, fra cui quella di Paolo Rossi, secondo la quale la posizione giuridicamente preminente del Presidente del Consiglio vada fissata in via *selettiva*, ovvero solo nei casi di governi che non siano a maggioranza monopartitica, bensì di coalizione¹³.

¹¹ C. MORTATI, Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, cit., pp. 42 – 43.

¹² E. TOSATO, Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, cit., p. 43: «con la formula dell'art. 20, si mira a dare al Primo Ministro una posizione quale finora questi non ha avuto mai nella storia politica del Paese. Di fatti, al secondo comma dell'articolo in questione, si stabilisce che il Primo Ministro può assumere un Ministero soltanto *ad interim*. Il Primo Ministro, quindi, dovrà essere soltanto tale, perché, per un'espressa norma della Costituzione, normalmente non sarà preposto ad alcun Ministero», per tali ragioni «si dovrebbe parlare soltanto della responsabilità del Primo Ministro; ciò infatti servirebbe a porre in maggior rilievo la posizione di preminenza, non soltanto formale, che si vuole attribuire al Primo Ministro nei confronti degli altri Ministri».

¹³ Al riguardo, si richiamano le argomentazioni di Paolo Rossi, il quale, proprio in relazione alla necessità di istituire una preminenza del Presidente del Consiglio, afferma che «un certo potere preminente sia da attribuirsi al Primo Ministro, proprio in vista dell'eventualità di Governi di coalizione. Di fatti, nei Governi di maggioranza non è necessario determinare il potere preminente del Primo Ministro, perché, se questi non l'ha di diritto, lo ha sempre di fatto. La difficoltà maggiore, quando si è sicuri di avere per un periodo di tempo più o meno lungo Governi di coalizione, consiste nel tradurre in pratica questo potere preminente da attribuirsi al Primo Ministro, senza di che i Governi di coalizione sono destinati a svolgere una non sempre efficace azione

Si tratta di una proposta che mira a condizionare, sotto l'aspetto giuridico, la supremazia formale del Presidente rispetto ai ministri dall'esistenza di un dato politico concreto, consistente nella formazione di un governo pluripartitico.

Al riguardo, Nobile ricorda, tuttavia, come qualsiasi dispositivo costituzionale, teso ad assegnare una preminenza giuridica al Presidente del Consiglio, vada storicamente tarato proprio sulla natura concreta, sotto l'aspetto politico, che i governi assumono, soprattutto perché sono i rapporti di forza fra i partiti della coalizione di maggioranza ad essere determinanti.

Si tratta di fattori non giuridificabili.

Il rischio, infatti, di una preminenza giuridica formale legata ad un fattore storico-politico è il seguente: un eventuale potere di preminenza in capo al Presidente del Consiglio nei governi di coalizione verrebbe disattivato e/o ostacolato proprio dai partiti che compongono la coalizione di Governo che, difficilmente, sarebbero disposti a riconoscerlo e ad osservarlo concretamente¹⁴.

Per i governi di coalizione vi sono state proposte volte ad affermare la responsabilità politica di tutti i ministri di fronte al Parlamento, ciò essendo indispensabile, in quanto «altrimenti tutta la responsabilità della politica generale del Governo graverebbe sulla persona del Primo Ministro e per conseguenza soltanto sul partito che egli rappresenta»¹⁵.

Tale proposta, inoltre, riguardava la necessità che l'affermazione del principio di corresponsabilità politica dei Ministri fosse associato al conferimento in capo al Presidente del Consiglio di poteri di preminenza, finalizzati proprio ad assicurare che il Governo fosse nelle condizioni di svolgere una efficace azione politica¹⁶.

politica» (Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, cit., p. 45.

¹⁴ U. NOBILE, Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, cit., p. 45. Il rischio si produrrebbe anche nel caso in cui la nomina del Primo Ministro fosse operata non dal Presidente della Repubblica, bensì dal Parlamento a maggioranza assoluta. Infatti, «potrebbe avvenire che nel Parlamento i gruppi politici importanti avessero ma medesima forza, nel qual caso si potrebbe non giungere ad un accordo. Se ciò si verificasse, si potrebbe studiare un meccanismo, per cui, dopo due o tre votazioni nulle, si fosse obbligati a nominare un Primo Ministro fuori dei partiti politici».

¹⁵ U. NOBILE, Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, cit., p. 45.

¹⁶ P. ROSSI, Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, cit., p. 45.

6. La funzione di sintesi in capo al Presidente del Consiglio

Rispetto alla proposta, formulata da Mortati dell'art. 20 del progetto, secondo la quale «il Primo Ministro è responsabile della politica generale del Governo. Egli cura il tempestivo adempimento degli impegni da questo assunti, nonché il mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo dei Ministeri e, a questo scopo, vigila sull'attività dei Ministri e la coordina, individualmente ed in Consiglio dei Ministri, risolvendo i conflitti che sorgano fra essi», Tosato ricorda come, proprio in ragione del fatto che nei governi di coalizione risulta più difficoltoso il mantenimento dell'unità di indirizzo politico, sia necessario conferire al Presidente del Consiglio i poteri per l'attuazione del programma politico dallo stesso esposto al Parlamento e da quest'ultimo approvato¹⁷.

Inoltre, Tosato ritiene non coerente, dal punto di vista politico prima che giuridico, prevedere che il Presidente del Consiglio fissi la politica generale del Governo, quando quest'ultima, nel disegno della forma parlamentare di governo così come concepita in Costituente, è, nella realtà, decisa nell'accordo fra le forze politiche¹⁸.

Sia la posizione di Mortati sia quella di Tosato fanno leva sulla necessità, proprio in forza della configurazione assunta dalla forma di governo parlamentare italiana, di dotare il Presidente del Consiglio di meccanismi e strumenti tecnici suscettibili di imprimere allo stesso una posizione giuridica di *sintesi politico-amministrativa* nel Governo.

¹⁷ C. MORTATI, Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato, 4 gennaio 1947, cit., p. 47. Si osserva il riferimento ad un intervento dell'On. Mortati, secondo il quale «il Primo Ministro ... non ha alcun potere per coordinare con la dovuta tempestività i vari provvedimenti adottati dai diversi Ministri. Difatti, secondo una disposizione del decreto del 1901 che regola la posizione del Primo Ministro, i Ministri sono tenuti ad informare il Presidente del Consiglio di tutti i provvedimenti che saranno discussi in seno al Consiglio dei Ministri il giorno prima della riunione di questo. Con ciò il Primo Ministro non può accertarsi con la necessaria tempestività se i provvedimenti presentati dai Ministri siano, oppure no, conformi all'indirizzo generale della politica governativa. Il coordinamento fra i provvedimenti presentati dai Ministri, così, non è più opera del Primo Ministro, ma è demandato al Consiglio dei Ministri, che è l'organo meno adatto ad attuarlo. Di qui i numerosi inconvenienti che oggi tutti lamentano, specie in riferimento alla lentezza, alla inefficacia e alla contraddittorietà dell'azione politica svolta dal Governo».

¹⁸ Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato, 4 gennaio 1947, cit., p. 42, dalla quale risulta che Tosato non riteneva opportuna neppure la proposta di Perassi, «secondo la quale il Primo Ministro ed i Ministri dovrebbero solidalmente essere responsabili della politica generale del Governo. Con ciò, dopo l'accordo generale fra i diversi partiti sull'indirizzo politico del Governo, si renderebbero necessari, per l'attuazione del programma governativo, accordi particolari in seno al Consiglio dei Ministri.

In particolare, la concezione mortatiana è debitrice di un peculiare modo di considerare il rapporto tra i soggetti istituzionali dell'ordinamento e la società.

Si tratta di un modo che si ascrive ad una visione organicistica e corporativistica dell'ordinamento dello Stato, nella quale la ricerca di una omogeneità tra Stato e società necessita di un organo monocratico dell'ordinamento, al quale attribuire poteri di coordinamento, di sintesi e di direzione dell'indirizzo politico: per l'appunto, il Presidente del Consiglio¹⁹.

Il Presidente del Consiglio, in altre parole, rappresenta, nel pensiero che Mortati elabora e propone in sede costituente, un mezzo istituzionale monocratico mediante il quale la società si ordina in forme organiche²⁰.

In particolare, assumono importanza gli orientamenti di Mortati volti a dotare il Primo Ministro di effettivi poteri di coordinamento, al fine di vagliare se «i provvedimenti presentati dai Ministri siano, oppur no, conformi all'indirizzo generale della politica governativa»²¹.

Gli orientamenti fanno leva sull'argomento per il quale, ove il coordinamento fra i provvedimenti presentati dai Ministri non spetti al Primo Ministro, bensì al Consiglio dei Ministri, l'effetto sarebbe pregiudizievole per il fine della sintesi politica²² del Governo.

7. Un delicato compromesso 'rotto' dal ritorno al principio di collegialità

Le visioni evidenziate impongono un compromesso, il quale ha nel regime giuridico e politico della responsabilità la sua cifra caratterizzante.

¹⁹ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, VII, p. 896 ss.

²⁰ P. CIARLO, *Art. 92-95*, cit., p. 347.

²¹ Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato, 4 gennaio 1947, cit., p. 44.

²² Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato, 4 gennaio 1947, cit., p. 44. Sotto il profilo in esame si evidenzia come Mortati, proprio al fine di rendere effettive le prerogative tese al coordinamento e all'unità di indirizzo politico e amministrativo, proponesse l'istituzione di un Ministero della Presidenza del Consiglio tramite il quale il Primo Ministro potesse intervenire tempestivamente, in funzione di coordinamento «dei provvedimenti adottati dai vari Ministri ... ciò che è necessario stabilire è che soltanto il Primo Ministro dovrà avere i poteri necessari per agire ... allo scopo di mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo dei Ministeri. Ogni eventuale dissenso fra il Primo Ministro ed uno o più Ministri, a proposito di un dato disegno di legge, già dovrebbe essere composto prima della riunione del Consiglio dei Ministri. Se ciò non fosse possibile raggiungere e il dissenso in seno al Consiglio dei Ministri dovesse permanere, il Primo Ministro dovrebbe sempre avere la possibilità di far prevalere il suo punto di vista. Il Ministro dissenziente, in tal caso, potrebbe appellarsi al Parlamento che solo può giudicare se l'azione politica del Primo Ministro, relativamente a una data questione, si sia discostata, oppur no, dal programma politico del Governo, approvato dal parlamento stesso».

La cifra, in particolare, pare tenere insieme molteplici profili inerenti ai rapporti istituzionali, quali le relazioni tra Primo Ministro e Governo, tra Primo Ministro e Ministri e tra Governo e Parlamento, quest'ultimo visto, naturalmente, nella prospettiva della forma parlamentare di governo.

Si osserva che la dizione «dirigere la politica generale del Governo», nella prospettiva di Perassi, vada intesa nel seguente senso: il Presidente del Consiglio è titolare della funzione di realizzazione concreta dell'indirizzo politico e del programma politico di Governo, le cui direttive generali e i cui contenuti sono approvati dal parlamento²³.

In altre parole, il Presidente del Consiglio promuove e coordina l'attuazione della politica del Governo, mentre la previa deliberazione della medesima è in capo al Consiglio²⁴.

Ciò implica alcune conseguenze secondo Perassi: *a)* la solidale responsabilità fra Primo Ministro e Ministri per l'attuazione della politica generale del Governo; *b)* la responsabilità individuale dei Ministri in merito all'attuazione di singoli atti dicasteriali di loro competenza specifica²⁵.

Se, allora, spettano al Presidente promozione e coordinamento dell'indirizzo politico, mentre la determinazione di quest'ultimo è in capo al Consiglio, consegue che le funzioni specifiche esercitate dai singoli ministri siano inquadrabili «esclusivamente nell'ambito dell'indirizzo amministrativo»²⁶.

Invece, un punto centrale del pensiero di Tosato è di assicurare l'unità dell'azione di Governo e, conseguentemente, che quest'ultimo non divenga una commissione parlamentare.

Da ciò si registra «la necessità ... che il Governo abbia un Capo, che il Primo Ministro non sia soltanto un *primus inter pares*, ma abbia tutti quei poteri che sono indispensabili per assicurare precisamente l'unità d'azione di tutti i Ministri nell'attuazione del programma approvato»²⁷.

²³ Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato, 4 gennaio 1947, cit., p. 46.

²⁴ Cfr. L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, 1970, p. 24. Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Dott. A. Giuffrè editore, 1961, p. 149; G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, Jovene, 1957, p. 42.

²⁵ Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato, 4 gennaio 1947, cit., p. 46.

²⁶ E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 150.

²⁷ E. TOSATO, *Commissione per la Costituzione. II Sottocommissione*, relazione, p. 45. Cfr. E. TOSATO, in Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (prima sezione), resoconto sommario della seduta di giovedì 9 gennaio 1947, p. 69: «la concezione del Primo Ministro come di un *primus inter pares* è superata e inaccettabile. Nelle condizioni presenti, e in particolare nei Governi di coalizione, essa significa la dissoluzione dell'idea e della funzione di Governo. Questo ha bisogno di un capo che abbia la responsabilità e quindi i poteri necessari all'attuazione della politica del Governo, restando così sottinteso, ma chiaramente

Per tali ragioni l'opzione originaria è stata per la dicitura "Primo Ministro", al quale si connette l'indicazione espressa di una sua responsabilità per la politica generale dell'esecutivo.

L'art. 20 del progetto, in termini più precisi, presenta, infatti, la seguente formulazione: «il Primo Ministro è responsabile della politica generale del Governo. Mantiene la unità d'indirizzo politico e amministrativo dei Ministeri; coordina le attività dei Ministri, individualmente e in Consiglio dei Ministri».

Inoltre, il suddetto inquadramento implica anche una formalizzazione di alcune fondamentali prerogative del Primo Ministro nei confronti dei Ministri, finalizzate, propriamente, ad assicurargli direzione, coordinamento e unificazione dell'azione di governo.

Al riguardo, si pensi che per non snaturare la natura dell'organo del Primo Ministro si esplicita nel secondo comma dell'art. 20 del progetto che «il Primo Ministro può assumere un Ministero soltanto *ad interim*».

Perassi tenta di inserire un connotato monocratico con la proposta di sostituire il primo comma con una formulazione secca: «il primo Ministro dirige la politica generale del Governo».

Tuttavia, si deve rimarcare come una eventuale formulazione nella quale l'attuazione della politica generale del Governo sia imputabile in via esclusiva alla responsabilità del Presidente del Consiglio non avrebbe ottenuto l'appoggio da parte delle sinistre.

In tale fase, estremo rilievo va dedicato, quindi, al tentativo di Tosato che tocca vari aspetti: 1) la reiezione della proposta di Perassi secondo la quale il primo Ministro e i Ministri siano da considerarsi solidalmente responsabili della politica generale del Governo, proposta criticata, in quanto «dopo l'accordo generale fra i diversi partiti sull'indirizzo politico di Governo, si renderebbero necessari, per l'attuazione del programma governativo, accordi particolari in senso al Consiglio dei ministri», ciò implicando un ritorno «al sistema del Governo di Gabinetto, con gli inconvenienti di un Governo che, pure avendo formulato un suo programma politico, non sempre svolge con la dovuta tempestività e efficacia la sua azione politica»²⁸; 2) l'inclusione nel primo comma dell'art. 20 della seguente formulazione: «il Primo Ministro è responsabile della attuazione della politica generale del Governo»²⁹.

comprensibile, che, giusta le regole normali dei Governi parlamentari, la politica stessa deve essere deliberata e approvata dal Parlamento».

²⁸ Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione), Resoconto sommario della seduta antimeridiana di martedì 7 gennaio 1947, cit., p. 42.

²⁹ Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione). Resoconto sommario della seduta pomeridiana di sabato, 4 gennaio 1947, cit., p. 42.

I lavori della sottocommissione si concludono, però, sotto le spinte di Terracini con una modificazione tesa a fare prevalere il principio di collegialità in base ad una enunciazione per la quale «il Primo Ministro assicura l'attuazione della politica generale del Governo»³⁰.

In base a tale proposta, si evidenzia come non si convenga né su una responsabilità in capo esclusivamente al Primo Ministro riguardante la determinazione della politica generale del Governo né, tantomeno, su una responsabilità esclusivamente 'monocratica' per la sua attuazione.

Si osserva che nei successivi passaggi procedurali la formulazione approvata dalla Sottocommissione viene, a sua volta, modificata, proprio rispetto alla posizione del Presidente del Consiglio.

Nel quadro, infatti, dei lavori del Comitato dei diciotto, viene, sostanzialmente, recuperata da Tosato l'originaria impostazione della proposta sulla quale si era consolidata parte consistente del dibattito in Sottocommissione.

Viene ripreso il riferimento al Presidente come organo che dirige la politica generale del Governo, essendone, conseguentemente, responsabile, senza, tuttavia, che ciò implichi alcuna adesione alla concezione monocratica.

La suddetta elaborazione confluisce in un testo che corrisponde al definitivo art. 95 della Costituzione³¹.

Basti ricordare che, malgrado la mancata introduzione di un principio integralmente collegiale, tutte le proposte finalizzate ad assicurare al Presidente una supremazia sul Consiglio, mediante poteri e istituti giuridici, sono state rigettate³².

Si tratta di proposte nelle quali l'elemento monocratico viene temperato, come l'esperienza di altri ordinamenti costituzionali dimostra, con la forma di governo parlamentare.

Al più, si può affermare che il Primo Ministro cura la realizzazione della politica governativa, in quanto la relativa responsabilità sarebbe in capo al momento collegiale del Governo ovvero al Consiglio dei Ministri. Rispetto, invece, alla definitiva formulazione costituzionale in ordine alla figura del Presidente del Consiglio dei ministri si può dire quanto segue: 1) le forze costituenti hanno convenuto sul fatto di non conferire al Presidente un ruolo giuridico di preminenza rispetto agli altri organi del Governo; 2) di

³⁰ P. CIARLO, *Art. 92 – 95*, cit., p. 351. Cfr., anche, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, VIII, p. 1283 ss.

³¹ P. CIARLO, *Art. 92 – 95*, cit., p. 351.

³² *Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Prima Sezione)*, Resoconto sommario della seduta antimeridiana di martedì 7 gennaio 1947, p. 44

conseguenza, si è statuito che al Presidente non fosse attribuita, neppure, una configurazione autonoma di poteri propri rispetto, ad esempio, ai Ministri³³.

La dicotomia principio monocratico – principio collegiale è stata al centro del dibattito costituente, dibattito rispecchiante le rispettive posizioni delle principali forze politiche: il gruppo della Democrazia cristiana favorevole, di massima, alla prevalenza giuridica del Presidente del Consiglio; i gruppi socialista e comunista, invece, tesi a propugnare un funzionamento dell'attività di Governo basato sul principio collegiale³⁴.

Tuttavia, si deve osservare come la formulazione dell'art. 95, comma 1, della Costituzione presenti un'ulteriore peculiarità: la non prevalenza né del principio monocratico né del principio collegiale³⁵.

Si registra, in realtà, una coesistenza nell'art. 95 della Costituzione dei due principi.

8. Principio collegiale *versus* principio monocratico: una coesistenza 'condizionata' dal sistema politico-partitico

È, spesso, posto l'accento, rispetto ai rapporti fra gli organi costituzionalmente necessari del Governo, sul fattore della collegialità.

In particolare, l'interpretazione prevalente dell'art. 95, comma 1, della Costituzione è nel senso di una concezione collegiale del Governo all'interno della quale va inquadrata la posizione del Presidente del Consiglio. Collegialità e ruolo del Presidente del Consiglio, in particolare, implicano una differenziazione tra l'attuazione della politica del Governo, attuazione promossa e coordinata dal Presidente e decisione della politica spettante al Consiglio. In ragione di questo, si comprende perché la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio sarebbe «intermedia fra il modello fascista e l'iniziale modello statutario, che la dottrina in questione cerca di qualificare con le formule del *primus super pares* ovvero *super partes* ... secondo che il Presidente sia messo in relazione con i vari ministri, oppure con le componenti di quelle coalizioni di governo che hanno distinto»³⁶ l'esperienza politica italiana.

³³ Cfr. sul punto la ricostruzione operata da R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi*, in *Amministrazione in Cammino*, p. 1 ss.

³⁴ P. CIARLO, *Art. 92 – 95*, cit., p. 350, il quale menziona come i gruppi costituenti di ispirazione marxista ebbero, nella prospettiva dell'esecutivo basato sulla collegialità, il sostegno delle forze politiche minori di centro.

³⁵ R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi*, cit., p. 3. Cfr. S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di Governo*, in *Quad. Cost.*, 1982, 17,

³⁶ L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., p. 24.

Tuttavia, proprio in base all'elaborazione costituente il principio di collegialità si viene a contemperare con un fattore 'monocratico' indispensabile ai fini dell'azione di Governo: il rapporto di direzione Presidente – Ministri³⁷. Secondo tale rapporto, il Presidente, proprio in base all'art. 95, comma 1, della Costituzione, è titolare del potere di stabilire direttive, criteri e modalità in ordine alla determinazione e all'esecuzione dell'indirizzo politico di Governo³⁸.

La coesistenza dei due principi all'interno di una formulazione normativa così a maglie larghe è da ricondurre alla relazione 'elastica' fra prescrizione della forma di governo e, quindi, posizione del Presidente del Consiglio, e fattori politico-'materiali'.

In altre parole, le modalità di svolgimento del rapporto tra Presidente e Ministri è caratterizzata dalla conformazione concreta del sistema partitico.

Certo, l'art. 95, comma 1, della Costituzione traccia una cornice di principi, all'interno della quale la suddetta relazione procede con le proprie concrete evoluzioni.

Il problema, però, sta nel fatto che il rapporto è condizionato sempre dai livelli di stabilità o di instabilità del sistema politico dei partiti.

Pertanto, la natura 'policentrica' dell'art. 95, comma 1, della Costituzione, ruotante attorno alla coesistenza dei principi monocratico e collegiale, con le differenti graduazioni che il dibattito costituente ha avanzato, è un modo di contenere la tensione 'politica' nel rapporto tra sistema partitico e assetto istituzionale formale dell'ordinamento del Governo³⁹.

³⁷ A. DE VALLES, *Teoria giuridica della organizzazione dello Stato*, I, Padova, 1931, p. 225.

³⁸ L. LUCIFREDI, *La nuova Costituzione italiana. Rafforzata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio di applicazione*, Società editrice libraria, Milano, p. 187. Cfr. L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., p. 24, il quale ricorda «la disparità esistente fra l'una e l'altra configurazione del Presidente del Consiglio - ora avvicinato ed ora contrapposto ad un Capo del Governo - non toglie che le due tesi conservino un fondamento comune; e finiscano anzi, non a caso, per trovarsi di fronte agli stessi problemi di fondo. Anche per chi lo concepisce alla stregua di un *primus super pares*, il Presidente deve mantenere, per definizione, un primato di ordine giuridico sui rispettivi ministri. E, quando si tratta di chiarire quali siano le manifestazioni della supremazia presidenziale, la soluzione proposta dai sostenitori della forma di governo «a Primo Ministro» risulta condivisa, in linea di massima, dalla maggioranza dei costituzionalisti italiani».

³⁹ Cfr. P. CIARLO, *Art. 92 – 95*, cit., p. 381.