

IL GOVERNO DELLA REPUBBLICA A TRENT'ANNI DALLA LEGGE N. 400/1988. INTRODUZIONE*

GIAMPIETRO FERRI**

Suggerimento di citazione

G. FERRI, *Il Governo della Repubblica a trent'anni dalla legge n.400 /1988: introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione dell'introduzione al convegno «Il Governo della Repubblica a trent'anni dalla legge n. 400/1988», che si è svolto il 7 dicembre 2018 nell'aula «Falcone e Borsellino» del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università 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.

** Professore associato confermato di Diritto costituzionale nell'Università di Verona.
Contatto: giampietro.ferri@univr.it.

Sono trascorsi trent'anni dall'approvazione della legge n. 400 del 1988 sulla «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»: un'approvazione attesa a lungo, disponendo la Costituzione del 1948 che la «legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, l'organizzazione e le attribuzioni dei ministeri» (art. 95, comma 3).

L'anniversario ha offerto lo stimolo per riparlare.

Ci si potrebbe domandare se vi sia anche una ragione sostanziale per tornare sull'argomento, dal momento che tanto si è scritto sulla legge e il testo normativo è rimasto fondamentalmente lo stesso, con alcune piccole modifiche che non hanno alterato l'impianto di fondo.

Il fatto è che nel corso di tre decenni sono avvenuti nel sistema politico-istituzionale dei cambiamenti così rilevanti da giustificare ampiamente una rinnovata riflessione sul tema.

È opportuno, però, prima di tutto, ricordare il contesto nel quale la legge n. 400/1988 è nata.

In Italia, per riprendere il titolo di un noto libro di Pietro Scoppola, si è realizzata nel secondo dopoguerra la «Repubblica dei partiti»¹. I partiti politici, se così si può dire, 'si sono fatti Stato'. Previsti dalla Costituzione come una particolare forma di espressione della libertà di associazione, all'interno del titolo IV («Rapporti politici») della Parte I («Diritti e doveri dei cittadini»), la loro presenza ha in realtà condizionato tutto il funzionamento dell'«Organizzazione della Repubblica» disciplinata dalla Parte II della stessa Costituzione². Non vi è organo di vertice dello Stato le cui dinamiche funzionali possano essere comprese appieno senza tenere conto della presenza dei partiti

¹ P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, 1991.

² Non è questa la sede per affrontare il tema dei partiti politici nella Costituzione. Tuttavia, pare opportuno dar conto del fatto che, secondo un'autorevole dottrina, l'art. 49 — l'unico che la Costituzione dedica ai partiti (che sono menzionati anche all'art. 98, comma 3, ma semplicemente per indicare che per alcune categorie di cittadini può essere limitato il diritto d'iscrizione) — può prestarsi a una 'duplice lettura'. V. ONIDA, *Alcune riflessioni sulle tendenze della forma di governo in Italia*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 1, seminari 1989-1990, Milano, 1991, p. 28, osservando sul finire degli anni Ottanta del secolo scorso la 'mutazione' dei partiti, diventati per lo più «macchine elettorali e macchine per l'esercizio del potere», rileva che «oggi» l'art. 49 Cost. «va forse letto come una semplice specificazione della libertà di associazione, più che il fondamento di un ruolo dominante dei partiti in quanto tali nella formazione delle politiche». Sarebbe, dunque, possibile leggere l'art. 49 soprattutto nel senso che i partiti hanno un ruolo «costituzionale» come «strumento di esercizio della sovranità popolare», ruolo che essi hanno esercitato nei primi decenni dell'esperienza repubblicana, costituendo «luoghi» di «elaborazione di indirizzi e di scelte», oltre che di 'appartenenza' («partiti chiesa»). Rimane, comunque, il fatto che nella 'topografia' costituzionale i partiti politici non paiono collocarsi ad un livello corrispondente a quello che hanno effettivamente avuto nella prima fase dell'esperienza repubblicana.

politici: una presenza tanto pervasiva che si è denunciata, sia in sede scientifica sia in sede politica, la degenerazione della democrazia italiana in «partitocrazia»³.

Il Governo ha risentito anch'esso dell'invasione dei partiti, a partire dal procedimento di formazione. La nascita dei governi è sempre avvenuta sotto la 'regia' delle segreterie dei partiti, e si è formata una costituzione 'materiale' che ha eluso sostanzialmente il dettato dell'art. 92 Cost. (il Presidente del Consiglio non esercitava il potere di «proposta» per le nomine dei ministri, limitandosi a recepire, salvo eccezioni, le indicazioni dei partiti). Le crisi governative, nella prima fase dell'esperienza repubblicana, sono sempre state extraparlamentari, essendo provocate da decisioni dei partiti. Nelle dinamiche quotidiane dell'Esecutivo erano sempre i partiti ad essere protagonisti. Il Presidente del Consiglio dei ministri, formalmente titolare del potere di direzione della «politica generale del Governo», di cui è «responsabile» (art. 95, comma 1, Cost.), era chiamato in realtà a svolgere un ruolo di 'mediatore' tra i partiti e tra le 'correnti' del partito di maggioranza relativa (la Democrazia cristiana).

In quel contesto, quindi, con i partiti che comandano il gioco politico, ripartendosi il dominio sui 'feudi ministeriali', era molto difficile pensare che il Parlamento, in cui sono rappresentati i partiti, approvasse una legge che avrebbe potuto rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio, a svantaggio degli stessi partiti.

Verso la fine degli anni Settanta del secolo scorso emergono però le criticità di quel sistema di governo: un governo «a direzione plurima dissociata» (l'espressione è di Enzo Cheli), in cui il Presidente del Consiglio non può mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo, con la promozione e il coordinamento dell'attività dei ministri (art. 95, comma 1, Cost.)⁴.

C'è un problema che viene messo in evidenza dagli scienziati della politica e dai costituzionalisti: la difficoltà di decidere. Il sistema politico italiano viene generalmente considerato inefficiente perché non è in grado di produrre decisioni⁵.

Di qui l'esigenza di introdurre dei cambiamenti nel sistema politico-istituzionale, con la difficoltà rappresentata dal fatto che essi devono però

³ In sede scientifica, cfr. G. MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958, il quale aveva già parlato di «partitocrazia» nel 1949, nella prolusione inaugurale dell'anno accademico dell'Università di Firenze, ivi riportata.

Nell'ambiente politico la «partitocrazia» è stata denunciata e avversata soprattutto dal Partito radicale.

⁴ E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in *L'istituzione governo: analisi e prospettive*, Milano, 1977, p. 49.

⁵ Cfr. N. BOBBIO, *Il paradosso della Riforma*, in AA. VV., *Un'altra Repubblica? Perché come quando*, a cura di J. JACOBELLI, Roma-Bari, 1988, p. 21 s.

essere approvati dagli stessi soggetti che traggono vantaggi dall'assetto esistente (i partiti).

Nel 1982 è Giovanni Spadolini, a capo del primo Governo 'a guida laica' dell'Italia repubblicana, a farsi promotore di una iniziativa per dare attuazione all'art. 95, comma 3, Cost. Dopo lo scioglimento anticipato delle Camere dell'anno successivo, l'iniziativa viene ripresa dal Presidente del Consiglio Craxi nel 1984, il quale si fa promotore di un disegno di legge che riproduce sostanzialmente quello elaborato dal Governo Spadolini, ma non viene approvato dalle Camere, sciolte anticipatamente dal Presidente Cossiga nel 1987 dopo una delle crisi governative più difficili. A mancare al Parlamento in quel momento storico, più che il tempo, è però la volontà politica: c'è una resistenza dei partiti, tra i quali serpeggia una diffidenza nei confronti del Presidente Craxi, uomo politico di forte personalità, che, con un'azione politica non priva di spregiudicatezza, mira a 'sbloccare' il sistema politico, superando il «bipartitismo imperfetto» (secondo la formula coniata da Giorgio Galli)⁶.

Nella legislatura successiva, grazie all'impulso del Governo De Mita, si arriva finalmente a dare attuazione al dettato costituzionale con l'approvazione della legge n. 400/1988: un'attuazione parziale perché del numero, delle attribuzioni e dell'organizzazione dei ministeri il legislatore si occuperà a partire dal decennio successivo con il d. lgs. n. 300/1999⁷.

Nel frattempo, con l'ingresso in Parlamento della Lega Lombarda — l'asse portante della futura Lega Nord —, che miete i primi successi nelle zone alpine e prealpine della più importante regione italiana⁸, erodendo la base elettorale della Democrazia cristiana, all'inizio della X legislatura si è messo in moto un processo di cambiamento che porterà nel giro di pochi anni a una mutazione profonda del quadro politico.

Infatti, i partiti 'storici', la cui parabola discendente incomincia sul finire degli anni Settanta, accentuandosi dopo gli eventi epocali del 1989, si disgregheranno per effetto dell'azione della magistratura contro la corruzione (c.d. inchiesta «Mani pulite») e saranno sostituiti da nuovi partiti nei primi anni Novanta.

Non è solo un cambiamento di sigle e di uomini. A cambiare è anche la forma-partito. Ai partiti 'pesanti' della prima fase dell'esperienza repubblicana,

⁶ G. GALLI, *Il bipartitismo imperfetto: comunisti e democristiani in Italia*, Bologna, 1966.

⁷ Il quale, oltre a dare attuazione alla seconda parte dell'art. 95, ultimo comma, Cost., ha dato più compiuta attuazione alla prima. Esso, infatti, ha introdotto «significative innovazioni, volte a rendere più funzionale, nel rispetto del c.d. *principio di flessibilità*, l'insieme dei Dipartimenti e degli Uffici del Segretariato della Presidenza del Consiglio». Cfr. G. GUIGLIA, *Il Governo*, in *Compendio di diritto costituzionale*, a cura di V. ONIDA e M. PEDRAZZA GORLERO, Milano, 2018, p. 274 e 284.

⁸ Il segretario Umberto Bossi, alle politiche del 1987, viene eletto al Senato nel collegio di Varese.

dotati di un apparato imponente e di una rete organizzativa capillare, subentrano partiti ‘leggeri’, con strutture molto più snelle. Ai partiti di matrice ideologica, con un pluralismo interno che alimenta il dibattito ma è anche fonte di divisioni che si riverberano sulla stabilità dei governi e sul ruolo del Presidente del Consiglio (le ‘correnti’ della Democrazia cristiana sono, in realtà, dei ‘partiti nel partito’), subentrano partiti ‘post-ideologici’, dove gli spazi di democrazia interna si riducono progressivamente, a vantaggio di gruppi ristretti, anche perché diminuisce considerevolmente il numero degli iscritti e dei militanti.

Si manifesta il fenomeno della personalizzazione della politica: un fenomeno, per il vero, non del tutto sconosciuto⁹, ma che si accentua e si esprime anche in forme nuove. Non si tratta, infatti, soltanto dell’affermazione di *leadership* più forti nell’ambito di organizzazioni politiche paragonabili, almeno per alcuni aspetti, a quelle tradizionali (si pensi, ad esempio, alla Lega Nord). Si tratta anche, come nel caso di Forza Italia, che rappresenta la grande novità politica degli anni Novanta, di partiti che ‘nascono come partiti del *leader*’: è il *leader* che ‘scende in campo’ con il suo partito, il quale non esprime il *leader*, ma è l’espressione del *leader*¹⁰.

Cambia il meccanismo elettorale. Al sistema proporzionale, che era parte integrante della costituzione ‘materiale’¹¹, subentra, dopo il *referendum* popolare del 1993 sulla legge elettorale del Senato¹², un sistema prevalentemente maggioritario, che favorisce la democrazia dell’alternanza. Il voto, da mera espressione della preferenza per un partito (o movimento) politico, al quale veniva conferita una ‘delega in bianco’, si trasforma in una ‘scelta per il Governo’, perché l’elettore è chiamato a scegliere tra coalizioni, ciascuna delle quali — in base alla legge elettorale n. 270/2005 (c.d. «legge Calderoli») — deve indicare il «capo», cioè, secondo l’interpretazione comune, la persona che, in caso di vittoria, ricoprirà il ruolo di Presidente del Consiglio (la cui nomina, a Costituzione invariata, spetta sempre al Presidente della Repubblica, ma è influenzata dal risultato elettorale, essendo improbabile che egli possa disattendere l’indicazione proveniente dal corpo elettorale)¹³.

⁹ Si pensi al Partito radicale, sul quale, al di là della ‘rotazione’ alla carica di segretario, esercitava sempre un’influenza decisiva il *leader* carismatico Marco Pannella.

¹⁰ Cfr., tra gli scritti più recenti, C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2018.

¹¹ Cfr. E. CHELI, *La forma di governo italiana nella prospettiva storica*, in *Rass. parl.*, 1998, p. 293.

¹² Che segna una rottura nella storia repubblicana, tanto che in dottrina vi è stato chi ha affermato che è cambiata la costituzione materiale del nostro Paese. Cfr. G.U. RESCIGNO, *A proposito di prima e di seconda repubblica*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1994, p. 5 ss.

¹³ È opportuno ricordare che, prima dell’approvazione della legge n. 270/2005, le coalizioni si presentavano agli elettori dando comunque una indicazione sul proprio ‘candidato alla presidenza del

Semberebbero esserci, dunque, le condizioni perché il Presidente del Consiglio, legittimato democraticamente, possa svolgere quel ruolo di direzione della politica governativa e di coordinamento dell'attività dei ministri che la Costituzione gli assegna e che la legge n. 400/1988 rende possibile con la previsione di una struttura tecnico-amministrativa in grado di supportare il Presidente e l'attribuzione a quest'ultimo di specifiche competenze.

Tuttavia, il Presidente del Consiglio — che, per il vero, non sempre gode di una investitura popolare, verificandosi in più occasioni un cambio alla guida dell'Esecutivo durante la legislatura — deve fare i conti con la realtà.

Se è vero che, in alcuni momenti, il suo essere *leader* incontrastato del partito di maggioranza relativa lo pone nella condizione di esercitare in senso sostanziale il potere di proposta per la nomina dei ministri (almeno per la quota di ministri spettante al suo partito in base agli accordi tra gli alleati), è altrettanto vero che i governi della Repubblica sono sempre governi di coalizione, e questo implica la necessità di mediare per non perdere il sostegno di uno o più partiti, talvolta con un gioco al ribasso che rende il Presidente più un mediatore che un decisore¹⁴.

La prassi dà anche conto, però, di quanto, al di là dell'investitura popolare, siano importanti le condizioni politiche affinché il Presidente del Consiglio possa esercitare fino in fondo i suoi poteri costituzionali, condizioni che possono permettergli anche di esercitare un ruolo che va al di là di quella che, secondo la dottrina prevalente, è la posizione costituzionalmente assegnata allo stesso Presidente (si pensi, in particolare, al Governo Renzi, che forse più di ogni altro si è caratterizzato, anche sul piano mediatico, come 'Governo del Presidente del Consiglio').

I governi devono fronteggiare situazioni sempre più problematiche nella gestione della finanza pubblica, dovute alla crisi economica e alla necessità di rispettare i vincoli europei. Dopo un periodo in cui la legge Finanziaria 'si fa a Palazzo Chigi', dove svolge un ruolo di primo piano il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, emerge la figura del ministro dell'Economia e delle Finanze, che non soltanto riassume competenze che un tempo erano distribuite tra diversi ministri (quelli del Tesoro, delle Finanze, del Bilancio e della programmazione economica, delle Partecipazioni statali e del Mezzogiorno), ma assume un ruolo preponderante, che probabilmente va al di là di quello corrispondente alla sommatoria delle sue competenze, tanto che si

Consiglio', inserendo il suo nome nel simbolo.

¹⁴ Cfr., criticamente, A. PANEBIANCO, *Il grande decisore che decide poco*, in *Corriere della Sera*, 22 ottobre 2002 ed E. GALLIDELLA LOGGIA, *Ultimo avviso al mediatore*, in *Corriere della Sera*, 16 giugno 2003.

parla di lui come del vero *dominus* del Governo¹⁵. Di qui possibili situazioni di tensione con il Presidente del Consiglio, che può subire una *deminutio* di fronte all'espansione dei poteri del ministro dell'Economia. Anche se il peso del ministro in questione varia in base alle circostanze politiche, ampliandosi quando — come è accaduto durante il IV Governo Berlusconi — gode del sostegno di componenti importanti della maggioranza¹⁶.

Infine, va osservato che si è aperta da qualche tempo una nuova stagione della politica italiana, in cui i partiti principali della seconda fase dell'esperienza repubblicana, Forza Italia e Partito democratico¹⁷, che rappresentavano il perno dei due schieramenti di centrodestra e centrosinistra, sono stati pesantemente ridimensionati a vantaggio di altri partiti e movimenti politici. Il panorama politico, dal quale sono anche sostanzialmente scomparsi alcuni partiti di piccole e medie dimensioni (si pensi all'Italia dei Valori, a Rifondazione comunista, ecc.), è cambiato soprattutto perché è entrata in scena una nuova formazione, il Movimento 5 Stelle, che, stando ai risultati delle elezioni del 2018, è il primo partito italiano. Al bipolarismo, ossia a un sistema politico con due coalizioni (centrodestra e centrosinistra), che dal 1994 si sono alternate alla guida del Paese, subentra così il tripolarismo, con un nuovo soggetto politico in campo che rende più difficile la governabilità, anche perché ha un modello organizzativo e un programma assai diverso da quello degli altri partiti, rifiutando qualsiasi forma di alleanza.

Tuttavia, essendo falliti i tentativi di realizzare le riforme, istituzionale ed elettorale, che avrebbero dovuto favorire la formazione di governi stabili; non essendo stata l'attuale legge elettorale, che ha introdotto un sistema misto (ma

¹⁵ «Abbiamo un ministro dell'Economia che accentra in sé troppi poteri. Non abbiamo più un governo come organo collegiale ma abbiamo un governo che è un organo monocratico. C'è il ministro dell'Economia e gli altri, tutti gli altri, presidente del Consiglio incluso, sono soltanto pròtesi non necessarie di chi ha il vero potere... c'è un solo capo del governo, c'è un solo uomo al governo ed è il ministro dell'Economia». Sono parole dell'autorevole deputato di Forza Italia, già ministro degli Esteri e della Difesa, Antonio MARTINO, *Intervista a La Gazzetta del Mezzogiorno*, 30 giugno 2011.

Roberto Maroni, all'epoca ministro dell'Interno, ha affermato: «l'Economia non è più un dicastero, è un governo. Di fatto la presidenza del Consiglio è stata ridotta al suo gabinetto particolare, e lo Sviluppo economico al ruolo di sottosegretario». Di qui, secondo il ministro Maroni, la necessità di uno «spacchettamento» del ministero dell'Economia: un ministro del Tesoro, un ministro delle Finanze e «la nascita di un dipartimento del Bilancio presso la presidenza del Consiglio, in modo che il premier abbia sotto il suo diretto controllo l'intera situazione» (cfr. F. VERDERAMI, *Maroni vuole dimezzare Tremonti*, in *Corriere della Sera*, 23 luglio 2011).

¹⁶ Giulio Tremonti «occupa un posto chiave, perché oggi il ministro dell'Economia ha poteri enormi, praticamente monocratici. Poteri sostanziali superiori a quelli del presidente del Consiglio. Se per di più è sostenuto dalla Lega diventa difficile contrastare quel potere monocratico». Sono parole di Antonio MARTINO, *Intervista a Il Riformista*, 4 giugno 2010.

¹⁷ Nato nel 2008 dalla fusione tra Partito democratico della Sinistra e Margherita, il Partito democratico ha aggregato anche soggetti minori dell'area politico-culturale di riferimento.

prevalentemente proporzionale), in grado di esprimere un vincitore, si è arrivati all'unica soluzione praticabile nelle circostanze date: la formazione di un Governo sostenuto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega, che si era presentata alle elezioni come componente della coalizione di centrodestra (alleata con Forza Italia, Fratelli d'Italia e Noi con l'Italia-U.D.C.).

Poiché nessuno dei *leader* delle due forze politiche che sostengono il Governo in carica avrebbe potuto accettare che l'altro diventasse Presidente del Consiglio, è stato indicato da entrambi come Presidente del Consiglio una figura 'terza', il prof. Giuseppe Conte, un tecnico privo di esperienza politica. Il quale è stato chiamato ad attuare il «contratto di governo»¹⁸ firmato appunto dalla Lega (che si è trasformata in un partito nazionale, come dimostra il fatto che la parola «Nord» è scomparsa dalla denominazione ufficiale) e dal Movimento 5 Stelle.

Ciò non sminuisce il ruolo che la Costituzione affida al Presidente del Consiglio (il quale dovrebbe — come si è detto in precedenza — dirigere la politica generale del Governo, portandone la responsabilità)?¹⁹ Non vanifica l'azione con la quale il legislatore nel 1988 ha voluto dotare il Presidente del Consiglio degli strumenti che gli consentano di esercitare effettivamente le sue prerogative costituzionali?

Sono interrogativi ai quali si potrà dare una risposta compiuta dopo una attenta osservazione della prassi costituzionale, anche se i primi mesi di vita del Governo Conte trasmettono l'impressione che vi sia qualcosa di anomalo nel sistema istituzionale, apparendo l'azione di Governo indirizzata dai due Vicepresidenti del Consiglio che guidano le forze politiche della maggioranza (Luigi di Maio e Matteo Salvini), laddove il Presidente del Consiglio svolge essenzialmente il ruolo di esecutore e di mediatore.

Senza voler sottovalutare l'importanza della legge sull'ordinamento della presidenza del Consiglio, che ha avuto effetti positivi sul piano del coordinamento politico-amministrativo (non altrettanto sul piano dell'attuazione del programma, oggetto di cambiamenti di anno in anno, prima con la legge Finanziaria e poi con la legge di Stabilità), sembra dunque trovare conferma, nell'attuale vicenda, questo dato: per l'esercizio in concreto dei poteri costituzionali del Presidente del Consiglio, più che le regole scritte, contano le condizioni politiche.

¹⁸ Cfr., criticamente, G. ZAGREBELSKY, *La doppiezza del contratto*, in *la Repubblica*, 11 giugno 2018.

¹⁹ Cfr., tra i commenti dei costituzionalisti sulla stampa, M. OLIVETTI, *Un premier diminuito*, in *Avenire*, 16 maggio 2018. Tra i commenti giornalistici più critici, cfr. M. BRAMBILLA, *Quel premier fantoccio calpesta la Carta*, in *Il Giornale*, 16 maggio 2018.