

LA LEGGE N. 400 DEL 1988: PROFILI GENERALI*

GIOVANNI GUIGLIA**

Sommario

1. Brevi cenni su una preliminare questione di metodo. – 2. Alcuni, essenziali profili della legge 400. – 3. *Pro futuro*: ipotesi di razionalizzazione di una prassi problematica.

Suggerimento di citazione

G. GUIGLIA, *La legge n. 400 del 1988: profili generali*, 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.

** Professore Associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Verona.
Contatto: giovanni.guiglia@univr.it.

1. Brevi cenni su una preliminare questione di metodo¹

Prima di passare a illustrare quelli che possono essere considerati i profili generali ed essenziali della legge n. 400 del 1988, vorrei tentare, a beneficio dei numerosi studenti presenti, una pur sommaria presentazione del metodo che ho adottato per svolgere la mia breve analisi; metodo che a mio avviso occorre seguire per ottenere anche in altri casi analoghi risultati scientificamente accettabili. Mi scuso quindi con i colleghi presenti, che tedierò per qualche minuto con alcune ovvietà.

Sul piano giuridico-costituzionale, per analizzare e interpretare utilmente una legge strettamente correlata alla nostra forma di governo e alla sua evoluzione², come appunto la legge di cui oggi trattiamo, occorre anzitutto tenere conto anche dei due organi costituzionali che principalmente interagiscono con il Governo³: il Parlamento e il Presidente della Repubblica;

¹ La letteratura italiana, che ha affrontato il tema da molto tempo, per lo meno a partire dalla seconda metà del XIX secolo, è notoriamente sterminata. Qui, e nelle note seguenti di questo primo paragrafo, mi limito, pertanto, a richiamare alcuni scritti senz'altro utili ai fini del presente lavoro: V. E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, XXXVI, 1886, 521-586; ID., *I criteri tecnici per la ricostruzione del Diritto pubblico*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, XLII, 1889, 107-124; G. MARANINI, *Qualche osservazione di metodo sugli studi di diritto costituzionale*, in *Stato e diritto*, 1940, 1, 47-50; V. E. ORLANDO, *Ancora del metodo in diritto pubblico con particolare riguardo all'opera di Santi Romano*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Vol. I, CEDAM, Padova, 1940, 1-24; S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, II ed., 1947, 18-24; M. GALIZIA, *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1954; V. GUELI, *Elementi di una dottrina dello Stato e del diritto come introduzione al diritto pubblico*, Società editrice del Foro italiano, Roma, 1959, spec. 463-476; M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, CLXIV, 1-2, 1963, 3-110; C. MORTATI, VIII. - *Diritto costituzionale. a) Nozione e caratteri*, in *Enc. Dir.*, XII, Giuffrè, Milano, 1964, 947-961; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 634-675; S. BARTOLE, *Sul diritto costituzionale e la scienza politica. Confronti, ipotesi e prospettive*, in *Il Politico*, Vol. 51, 1, 1986, 5-22; AA.VV., *Il metodo della scienza del diritto costituzionale. Seminario di studio (Messina, 23 febbraio 1996)*, CEDAM, Padova, 1997; E. SPAGNA MUSSO, *Scritti di Diritto Costituzionale*, II, Giuffrè, Milano, 2008, 1168-1172; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, *Annali*, III, Giuffrè, Milano, 2009, 538-596; G. U. RESCIGNO, *Diritto costituzionale. Approccio metodologico*, Mucchi, Modena, 2011; S. GAMBINO, *Metodo giuridico e realtà politica nella ricerca costituzionale*, in *federalismi.it*, 6, 2015; A. MORELLI, *Come lavora un costituzionalista? Per un'epistemologia della scienza del diritto costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3, 2016, 513-539, al quale rinvio anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

² E' impossibile dare conto in modo soddisfacente dell'immensa letteratura che si è accostata al tema, tanto più se lo si considera secondo l'approccio diacronico. Ritengo però particolarmente utile in questa sede, in specie proprio per il profilo concettuale affrontato e per gli spunti metodologici che se ne possono trarre, oltre che per il cospicuo apparato bibliografico di cui ci si può giovare, e al quale faccio necessariamente rinvio, la recente, approfondita analisi di 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*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 18 settembre 2018.

³ In questa sede, mi limito a rinviare a: F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1959; L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 675-711; P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enc. Giur.*, XV, Treccani, Roma 1989; S. BARTOLE, *Governo*

considerando però i loro rispettivi ruoli in una prospettiva dinamica e non statica rispetto all'Esecutivo⁴. Vale a dire che è necessario prestare particolare attenzione ai componenti di quest'ultimo, e in specie al Presidente del Consiglio⁵ e ai Ministri, alla luce dei diversi periodi in cui si sono trovati ad interagire tra di loro e con entrambi gli organi costituzionali menzionati. Talché, bisogna senz'altro attribuire il maggior rilievo possibile all'analisi delle relative prassi costituzionali⁶. Diversamente da quanto postulato dal positivismo giuridico, infatti, l'attenzione al concreto funzionamento delle istituzioni politiche continua a rappresentare anche nel XXI secolo una componente fondamentale della scienza del diritto costituzionale, l'altra "via maestra" rispetto a quella giurisprudenziale, intesa sempre più in senso lato e posta in un'ottica multilivello.

Reputando però necessario andare oltre la mera prospettiva giuridico-costituzionale, risulta altresì indispensabile sviluppare un'analisi che tenga conto della visuale offerta da molte altre discipline non giuridiche, per vari profili concorrenti e complementari. Tra esse spicca anzitutto la scienza politica⁷, giacché non pare possa esaurirsi l'impegno di «ridurre ad armonia

italiano, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VII, UTET, Torino, 1993, 634-661; P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 2002.

⁴ Cfr., ad es., L. CARLASSARE, *Governo, parlamento e presidente della Repubblica. Relazione generale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno annuale (Palermo, 8-9-10 novembre 2001)*, CEDAM, Padova, 2002, 73-108; A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica. Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010)*, Giappichelli, Torino, 2011; A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: atti del convegno di Roma, 26 novembre 2010*, Aracne, Roma, 2011.

⁵ Non è possibile dare conto, in questa sede, della smisurata letteratura che si è occupata di tale organo. Mi limito, pertanto, ad alcuni, utili contributi monografici: G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Jovene, Napoli, 1970; G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, CEDAM, Padova, 1986; I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli, 2018.

⁶ *Ex plurimis*: A. SAIITA, *La Costituzione e la Repubblica: teoria e prassi*, Calderini, Bologna, 1987; G. MOR (a cura di), *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico. Atti del Convegno organizzato in ricordo del Prof. Paolo Biscaretti di Ruffia*, Giuffrè, Milano, 1999; G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Giappichelli, Torino, 2003; M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2007, 307 ss.; A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008; G. DEMURO, *Gli organi di governo nella realtà costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2014; ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2014. Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale. Atti del XXIX Convegno annuale. Catanzaro, 16-18 ottobre 2014*, Jovene, Napoli, 2015.

⁷ Nella letteratura italiana recente, si veda, *ex plurimis*, S. BARTOLE, *Sul diritto costituzionale e la scienza politica. Confronti, ipotesi e prospettive*, cit., 5-22. Si noti che in Francia la rivista più antica ed ancor oggi più importante fa riferimento congiuntamente al *droit public* e alla *science politique*. Per quanto riguarda il Regno Unito, è sufficiente ricordare il contributo fondamentale di Lasky, Robson e Jennings, docenti presso la *London School of Economics and Political Science*, allo studio dell'evoluzione delle istituzioni politiche e amministrative. La stretta integrazione tra diritto pubblico

[...] l'ordine giuridico e l'ordine politico»⁸, per mezzo di «un metodo antiformalistico, attento a ricercare sintesi e armonie fra diritto e politica»⁹. Non meno importanti sono poi: la storia costituzionale¹⁰, la storia politica, in

e scienza politica è stata sviluppata anche dagli studiosi della generazione successiva e risulta tutt'oggi dominante. E' dunque evidente che non vi è contrapposizione tra *legal constitutionalism* e *political constitutionalism*, se si ragiona su come il concetto stesso di diritto costituzionale possa essere meglio definito quando si riflette sulla Costituzione alla luce dell'attività concreta delle istituzioni politiche di riferimento e della stessa realtà sociale sottostante. Costantino Mortati è stato forse il principale studioso italiano del XX secolo che ha realizzato un insieme di studi e di ricerche costantemente attenti al concreto funzionamento delle istituzioni democratiche. Egli, in particolare, respingeva la tesi della «estraneità per la considerazione giuridica delle valutazioni politiche» e richiama l'esigenza di «rivolgere un vigile e penetrante sguardo alla realtà sociale sottostante all'ordine giuridico»; cfr. C. MORTATI, VIII. - *Diritto costituzionale. a) Nozione e caratteri*, cit., 960.

⁸ Il passo si trova in un'opera assai nota di V. E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, cit., 521-586; la citazione è però tratta dal testo ripubblicato: *Diritto pubblico generale*, Giuffrè, Milano, 1940, 352. Il pensiero dell'illustre studioso è stato ribadito e precisato pochi anni dopo, in un'altra sua opera notissima: ID., *Principii di Diritto Costituzionale*, Barbera, Firenze, 1889, 30-32: «Ma per quanto la distinzione fra Diritto e Politica sia certamente grave ed essenziale, bisogna dire che essa, date almeno le odierne condizioni della scienza, potrà difficilmente indurre una separazione *formale* fra le due scienze. Da troppo tempo quella distinzione è stata inosservata; [...] nello stato attuale del Diritto costituzionale, il prescindere completamente da criteri politici non sarà possibile, [...] il passaggio dai principii giuridici generali all'attuazione di essi in leggi positive, implica una valutazione politica, che non sarà possibile di trascurare, se non si vuole che il proprio studio resti monco e slegato». Non di meno, «è necessario che il giurista non dimentichi la sua qualità e il suo compito, e che quegli ordini diversi si tengano distinti, e che si stia in guardia contro l'equivoco e l'errore di confondere i criteri politici con i giuridici».

⁹ In tal senso, S. GAMBINO, *Metodo giuridico e realtà politica nella ricerca costituzionale*, cit., 4, cui si rinvia anche per i numerosi riferimenti bibliografici, che non è possibile riprodurre direttamente in questa sede. L'Autore (a p. 20) mette in evidenza, tra l'altro, che, «Se l'influenza che il sistema dei partiti esercita sull'effettivo funzionamento del rapporto fra i poteri è pacificamente accettata, la fonte di maggiore incertezza per gli studiosi riguarda la saldatura, dal punto di vista eminentemente metodologico, di due mondi prima separati: la scienza giuridica e le scienze socio-politologiche. In diverso approccio, la condizione del pluripartitismo estremo non può essere considerata come un elemento di contorno al sistema legale perché, e nella misura in cui si stabilizza, essa «diviene una condizione di fatto di immediata rilevanza giuridica, in quanto entra nel sistema 'presupposto' dalle norme costituzionali»». La citazione tra virgolette dell'ultimo periodo si riferisce all'imprescindibile opera di L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 638. Per quanto qui più interessa, rilevano il suo profilo metodologico «realistico» e, in specie, il rilievo dato alle prassi e alle regole convenzionali emergenti dal sistema dei partiti.

¹⁰ G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del Regno di Italia (1848-1898)*, Firenze, G. Civelli, 1898; A. AMORTH, *Vicende costituzionali italiane dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in E. ROTA (a cura di), *Questioni di storia del risorgimento e dell'unità d'Italia*, Marzorati, Milano 1951, 787 e ss.; U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, il Mulino, Bologna, 1989; S. LABRIOLA, *Storia della Costituzione italiana*, ESI, Napoli, 1995; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Carocci, Roma, 2002; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004; F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, Carocci, Roma, 2007; G. VOLPE, *Storia costituzionale degli italiani*, Giappichelli, Torino, 2009; U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2014; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1994*, Laterza, Roma-Bari, X ed., 2019.

specie dei partiti¹¹, e la storia delle istituzioni¹², oltre che la storia del pensiero dei giuspubblicisti italiani¹³; la scienza delle finanze, l'economia politica e la politica economica e sociale¹⁴, la sociologia¹⁵, nonché le scienze della comunicazione, in particolare quella politica e istituzionale.

¹¹ G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Vallecchi, Firenze, 1967; P. RIDOLA, *Partiti politici*, Giuffrè, Milano, 1989; P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*, il Mulino, Bologna, 1997; S. COLARIZI, *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari, III ed., 1998; ID., *Storia politica della Repubblica. 1943-2006*, Laterza, Roma-Bari, 2011; G. NICOLOSI (a cura di), *I partiti politici nell'Italia repubblicana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006; P. CARUSI, *I partiti politici italiani dall'unità ad oggi*, Studium, Roma, 2008; M. RIDOLFI, *Storia dei partiti politici. L'Italia dal Risorgimento alla Repubblica*, Mondadori, Milano, 2008; P. POMBENI (a cura di), *Storia dei partiti italiani*, il Mulino, Bologna, 2016. Per quanto concerne il ruolo dei partiti nel nostro ordinamento giuridico, rimane a mio parere significativa, in considerazione del periodo e del contesto in cui fu scritta, l'opera di P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1948. Sui rapporti tra partiti e Stato, si vedano, almeno, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, 66-127; S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, X, UTET, Torino, 1995, 705-720.

¹² «Il costituzionalista è condizionato dalla situazione storica in cui opera più di qualsiasi altro ricercatore nel campo delle scienze sociali», così M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., 103; «Se la storia non può non essere la componente di base del discorso dei costituzionalisti, gli stessi devono soprattutto mirare a evidenziare problemi, a cogliere tendenze evitando ogni irrigidimento e chiusura nella loro ricerca»: ID., *Presentazione*, in S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici*, Giuffrè, Milano, 1993, XXIV. Seguendo questo approccio, si vedano, ad esempio: P. COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di padre. Torino, 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino*, il Mulino, Bologna 2003; M. MERIGGI, L. TEDOLDI (a cura di), *Storia delle istituzioni politiche. Dall'Antico regime all'era globale*, Carocci, Roma, 2017.

¹³ Cfr., *ex multis*, F. LANCHESTER, *Momenti e figure del diritto costituzionale in Italia e Germania*, Giuffrè, Milano, 1994; A. MASSERA, *Orlando, Romano, Mortati e la forma di governo. Profili storico-dogmatici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1996, 211-241; R. FERRARA, S. SICARDI (a cura di), *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia. Amministrativisti e costituzionalisti a confronto*, CEDAM, Padova, 1998; S. SICARDI, *La scienza costituzionalistica italiana nella seconda metà del XIX secolo*, in *Dir. soc.*, 4, 1999, 635-655; M. FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Tomi I e II, Giuffrè, Milano, 2001; F. LANCHESTER, *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

¹⁴ Purché non si pensi di sostituire il metodo proprio di tali discipline con quello integrato, «transdisciplinare», che sto tentando di descrivere. In particolare, con riferimento alla *law and economics*, non si deve cadere in una concezione dogmatica della stessa, che appare destinata a conoscere la stessa fine del positivismo giuridico nel XX secolo, giacché, anche nel suo ambito, è ormai diffuso il riconoscimento dell'inevitabile pluralità di approcci e di metodi e della relatività delle sue conclusioni. Non è sostituendo nuove a vecchie certezze dogmatiche che l'analisi economica può giovare alle scienze giuridiche e, in specie, al diritto costituzionale. E' dunque condivisibile il pensiero di chi sostiene che non è plausibile cadere nell'«aziendalismo costituzionale», cioè in un sistema in cui la «costituzione retrocede e avanza l'organizzazione aziendale», in nome di una «democrazia decidente», identificata con il trionfo del mero «potere per il potere». In tal senso, si veda G. ZAGREBELSKY, *Relazione*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2002. Diritto costituzionale e diritto giurisprudenziale. Atti del XVII Convegno Annuale, Milano, 11-12 ottobre 2002*, CEDAM, Padova, 2004, 67-98, spec. 97.

¹⁵ Ancora M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., 107, ricorda che «La necessità di quella convergenza fra le istanze sociologiche, politiche e giuridiche nella ricerca costituzionalistica, tenendo però ferma l'autonomia ed il carattere giuridico della stessa, [è] stata [...] la più o meno consapevole aspirazione della dottrina italiana degli inizi del Novecento...».

Occorre dunque procedere attraverso una complessa e articolata analisi, non solo multidisciplinare ma veramente «transdisciplinare»¹⁶, che metta in piena luce – tra l'altro – non soltanto i profili essenziali dei sistemi elettorali susseguitisi dal 1948 in poi nel nostro ordinamento¹⁷, ma anche le conseguenze, non solo politiche¹⁸, che essi hanno determinato, considerando gli esiti delle numerose elezioni politiche¹⁹. Di modo che si possano comprendere le

«senza per questo prefiggersi di flettere le esigenze dogmatiche della scienza giuridica alle modalità (eminentemente) descrittive dello approccio sociologico.». Tale, ultima precisazione è di S. GAMBINO, *Metodo giuridico e realtà politica nella ricerca costituzionale*, cit., 6.

¹⁶ Si tratta quindi di porsi nell'alveo del pensiero e del «metodo della complessità» di Edgar Morin, che si evince dall'insieme delle sue opere; in specie si vedano: E. MORIN, *Introduction à la pensée complexe*, ESF éditeur, Paris, 1990, 11: «... l'ambition de la pensée complexe est de rendre compte des articulations entre des domaines disciplinaires qui sont brisés par la pensée disjonctive (qui est un des aspects majeurs de la pensée simplifiante) ; celle-ci isole ce qu'elle sépare, et occulte tout ce qui relie, interagit, interfère. Dans ce sens la pensée complexe aspire à la connaissance multidimensionnelle. Mais elle sait au départ que la connaissance complète est impossible : un des axiomes de la complexité est l'impossibilité, même en théorie, d'une omniscience.» ; ID., *La méthode*, Seuil, Paris, 2008.

¹⁷ F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, il Mulino, Bologna, 1981; E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Edizioni di Comunità, Milano, 1982; M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991; S. GAMBINO, *Forme di governo e sistemi elettorali*, CEDAM, Padova, 1995; M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995; M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1995; P. PISICCHIO, *Le Leggi elettorali*, Cacucci, Bari, 1996; P. A. CAPOTOSTI, *Riforma elettorale e assetti di governo nella transizione*, in AA.VV., *Studi in onore di L. Elia*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1999, 191-211; G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, il Mulino, Bologna, 2006; F. VENTURINO, *Riforma elettorale e cambiamento partitico: un'analisi delle elezioni maggioritarie in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2004; C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino, 2007; R. D'ALIMONTE, C. FUSARO, *La legislazione elettorale italiana*, il Mulino, Bologna, 2008; R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, *Proporzionale se vi pare, Le elezioni politiche del 2008*, il Mulino, Bologna, 2010; M. PALMA, *Dal sistema elettorale alla forma di Governo*, Cacucci, Bari, 2011; L. RICOLFI, B. LOERA, S. TESTA, *Italia al voto. Le elezioni politiche della Repubblica*, UTET, Torino, 2012; A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Rivista AIC*, 2017, 3, 1-31.

¹⁸ La letteratura economica ha da tempo evidenziato, per esempio, come i sistemi elettorali influiscano, tra l'altro, sulla spesa pubblica, condizionando sensibilmente l'azione di governo, giacché l'Italia ha un debito pubblico elevato, di cui i mercati hanno in varie occasioni messo in discussione la solvibilità. Cfr., in particolare, G. M. MILESI-FERRETTI, R. PEROTTI, M. ROSTAGNO, *Electoral Rules and Public Spending*, CEPR, Discussion Paper No. 2742, 2001, disponibile all'indirizzo: https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=2742.

¹⁹ Non si può infatti ignorare che dal 1948 e per oltre quarant'anni l'esito delle elezioni ha comportato la preponderanza accentuata del partito di maggioranza relativa (la Democrazia Cristiana), creando una situazione di «democrazia bloccata», per l'assenza di una concreta alternativa di governo. Cfr., *ex multis*, E. BALBONI, F. D'ADDABBO, A. D'ANDREA, G. GUIGLIA, *La difficile alternanza. Il sistema parlamentare italiano alla prova, 1985-1987*, Giuffrè, Milano, 1988; A. D'ANDREA, *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione, 1987-1999*, Giuffrè, Milano, 1999.

caratteristiche peculiari del nostro sistema politico-istituzionale e dei partiti²⁰, attraverso le diverse fasi storiche che si sono succedute dall'entrata in vigore della nostra Costituzione ad oggi. Non omettendo però di ponderare anche gli elementi essenziali del sistema costituzionale che si è instaurato nel 1848 – cioè con l'entrata in vigore dello Statuto albertino – e che si è evoluto in senso parlamentare attraverso una prassi sicuramente integrativa del dettato costituzionale, in specie dei rapporti tra Parlamento e Governo, ma pure per mezzo di una prassi innovativa delle relazioni endo-governative, con particolare riguardo alla figura del Presidente del Consiglio dei Ministri; prassi foriere di ben noti, successivi sviluppi²¹.

Allo stesso modo, non si può non tenere conto del sistema economico e finanziario che si è realizzato nel nostro Paese dal 1948 in poi²², con particolare riguardo alle influenze determinate dal processo di integrazione europea²³, il

²⁰ A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali, sistemi partitici cause e conseguenze*, in *Riv. it. Sc. Pol.*, 2003, 195 ss.; G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2004; G. MOSCHELLA, P. GRIMALDO (a cura di), *Riforma elettorale e trasformazione del partito politico*, Giuffrè, Milano, 2008; A. BARBERA, *Il Governo, il Parlamento e i partiti politici*, in *il Filangieri*, Quaderno 2010, 75 ss.; S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del paese e attualità*, in *Rivista AIC*, 2, 2013; O. MASSARI, *Sistemi di partito, effetti dei sistemi elettorali dopo il 1993 e la riforma elettorale*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio e prospettive*, il Mulino, Bologna, 2015, 87-120; M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della "forma" partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Cacucci, Bari, 2017; S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2018. Cfr. anche l'intero numero monografico, nato dallo sviluppo di relazioni e interventi presentati all'incontro scientifico sul tema: "Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche", Cassino, 12 gennaio 2018, in *Dirittifondamentali.it*, disponibile all'indirizzo: <http://www.dirittifondamentali.it/numeri-monografici/disciplina-elettorale-sistema-dei-partiti-forma-di-governo-vecchie-e-nuove-problematiche/>.

²¹ In particolare, si vedano: A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quad. cost.*, 1, 2011, 9-36; S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, II ed., 2017.

²² V. CASTRONOVO, *Storia dell'economia d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Einaudi, Torino, 2013.

²³ G. MONTANI, *L'economia politica dell'integrazione europea*, UTET, Torino 2008; U. MORELLI, *Storia dell'integrazione europea*, Guerini scientifica, Milano, 2011; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 1, 2012, spec. 15 ss.; P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie. Per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Aracne, Roma, 2014, 319 ss. Ai fini di questo contributo, è altresì utile ricordare che il processo di integrazione europea «fa sì che gli equilibri e gli assetti del Governo italiano non possano non risentire della dinamica europea. Ciò vale sia per i rapporti tra le diverse componenti del Governo (con la già ricordata preminenza del Presidente del Consiglio dei Ministri quale riflesso del ruolo di indirizzo giocato in seno al Consiglio europeo), sia per l'individuazione dei Ministri (si pensi, in particolare, alla figura del Ministro dell'economia, che ha sempre avuto, negli ultimi Governi, un profilo tecnico spiccato, in modo da poter reggere efficacemente il duro e qualificato confronto che si svolge, tra i suoi colleghi, in seno al Consiglio dell'Unione europea)»; cfr. N. LUPO, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, 30.

quale tutt'oggi impone obblighi di risultato ben precisi, in grado di condizionare sensibilmente le relazioni tra il Presidente del Consiglio e i Ministri, in specie quelle con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, fino a coinvolgere strutture ineludibili per l'azione di governo, come la Ragioneria Generale dello Stato (RGS)²⁴, l'ISTAT e la stessa Banca d'Italia²⁵.

Sicché assume un'importanza notevole l'evoluzione delle regole di finanza pubblica, nonché di quelle concernenti il bilancio; regole che agiscono sull'interpretazione della legge 400 e diventano simmetriche all'evoluzione della forma di governo. Vale a dire che l'evoluzione di quest'ultima si percepisce anche grazie all'evoluzione delle regole di finanza pubblica e di quelle relative al bilancio dello Stato.

Si può pertanto affermare che lo spostamento del baricentro del potere, dal Parlamento verso il Governo, e in particolare verso il Presidente del Consiglio dei Ministri, è stato fortemente determinato dal processo di integrazione europea²⁶, e dall'indotta evoluzione delle regole di finanza pubblica, essendo già percepibile, per altro, nella legge 400, pur in assenza della novella dell'art. 81 Cost. sul bilancio statale e sulla sostenibilità del debito del complesso delle

²⁴ Cfr., almeno, D. LA ROCCA, *Ragioneria generale dello Stato e uffici pubblici di ragioneria*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987. Una sintetica illustrazione della sua genesi e della sua evoluzione dall'unificazione ad oggi si trova ora in M. LUCIANI, V. LIPPOLIS, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana?*, 15 ss., disponibile all'indirizzo:

http://www.italiadecide.it/public/documenti/2016/9/28092016_La_Presidenza_del_Consiglio_dei_Ministri_.pdf.

²⁵ Si vedano, in particolare, G. PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia: profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1978; S. ORTINO, *Banca d'Italia e Costituzione*, Pacini, Pisa, 1979; ID., *Banca d'Italia*, in *Enc. Giur.*, IV, Treccani, Roma, 1988; F. MERUSI, *La posizione costituzionale della banca centrale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1981, 1081-1107; P. DE VECCHIS, *Banca d'Italia*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II, UTET, Torino, 1987, 151-167; G. GUARINO, *Il ruolo della Banca d'Italia*, in D. MASCIANDARO, S. RISTUCCIA (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, Edizioni di Comunità, Milano, 1988, 264-274; V. ONIDA, *L'indipendenza delle banche centrali tra «politicità» e «neutralità»*, *Ivi*, 337-340; V. MEZZACAPO, *L'indipendenza della Banca d'Italia*, in F. BASSI, F. MERUSI (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Giuffrè, Milano, 1993, 31-68; A. PREDIERI, *Il potere della banca centrale: isola o modello?*, Passigli, Firenze, 1996; F. CAPRIGLIONE, *Banca d'Italia*, in *Enc. Dir.*, Agg. I, 1997, 243-252; A. DE CHIARA, *La Banca d'Italia*, in G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Le Autorità indipendenti. Una ricognizione fra problemi e prospettive di sistemazione*, Giappichelli, Torino, 2002, 9 ss.; G. MINERVINI, *La Banca d'Italia, oggi*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2006, I, 619-632; M.T. SALVEMINI, *L'indipendenza della banca centrale e il divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro*, in *il Mulino*, 5, 2008, 947-958; I. BORRELLO, *Banca d'Italia*, in *Enc. Giur.*, IV, Treccani, Roma, 2009; G. CAMA, *La Banca d'Italia*, il Mulino, Bologna, 2010.

²⁶ G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Franco Angeli, Roma, 2014, ricorda che il Governo è ormai l'interlocutore principale delle istituzioni europee, oltre che il responsabile del rispetto dei vincoli finanziari nei loro confronti, rimarcando altresì che il rafforzamento del suo ruolo nelle decisioni di finanza pubblica si è registrato soprattutto in seguito al Patto di stabilità e crescita del 1997 (pp. 25, 26 e 32, 33). L'A. sottolinea inoltre che, in generale, la forma di Governo europea valorizza il ruolo del Governo nell'elaborazione delle politiche europee, per lo più marginalizzando il Parlamento (p. 41).

pubbliche amministrazioni, che a sua volta ha poi chiuso il cerchio delle condizionalità esterne e dei condizionamenti endo-governativi, producendo effetti evidenti nei rapporti tra Governo e Parlamento²⁷ e nel sistema delle fonti²⁸.

Il sistema della comunicazione politico-istituzionale va anch'esso considerato attentamente, altrimenti non si comprenderebbe la *ratio* di alcune importanti disposizioni della legge 400 e del Regolamento interno del Consiglio dei Ministri riguardo alle comunicazioni sull'attività del Governo e alle esternazioni dei singoli Ministri²⁹. D'altra parte, non si possono neppure

²⁷ E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1986; M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Ediesse, Roma, 2004; G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, CEDAM, Padova, 2007; G. ARCONZO, *Le scelte di finanza pubblica in un «democrazia decidente»: alla ricerca di un nuovo ruolo per Governo e Parlamento*, in *Quad. cost.*, 4, 2008, 813-833; P. DE IOANNA, C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, il Mulino, Bologna, 2008; RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La legge di contabilità e finanza pubblica. Legge n. 196 del 31 dicembre 2009*, 2010, disponibile all'indirizzo: <http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Note-brevi/La-legge-d/La-legge-di-contabilit-e-finanza-pubblica.pdf>; ID., *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive*, 2010, disponibile all'indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Strumenti e Metodi/La-riforma/La_riforma_della_contabilit_e_della_finanza_pubblica.pdf. E. COLARULLO, *Dieci anni di manovre finanziarie: gli strumenti giuridici di governo del bilancio: critica e riforma*, in P. CARETTI, M. C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale: la dimensione nazionale e la prospettiva internazionale: scritti in onore di Enzo Cheli*, il Mulino, Bologna, 2010, 245-263; C. GORETTI, *Costituzione e pareggio di bilancio. Gli effetti della riforma costituzionale del 2012 sulla decisione di bilancio*, in *il Filangieri*, Quaderno 2011, 203-210; R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, *Ivi*, 19-43; G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2011; D. CABRAS, *L'impatto della nuova governance economica europea sull'ordinamento italiano*, in *Quad. cost.*, 2, 2011, 387-394; A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, in *gruppodipisa.it*, 3, 2012; G. RIVOCCHI, C. BERGONZINI, *L'art. 81 Cost. e le procedure finanziarie*, in *il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, 239-260; P. MASALA, *Ripercussioni della nuova governance europea collegata alla crisi economico-finanziaria sugli equilibri interni alla democrazia parlamentare, con particolare riferimento all'esercizio della funzione legislativa*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello. Atti del Convegno, Roma, Camera dei deputati 12-13 maggio 2015*, Giuffrè, Milano, 2016, 323-372.

²⁸ Cfr., *ex multis*, N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *il Filangieri*, Quaderno 2011, cit., 89-144; F. MUNARI, *Gli effetti del diritto dell'Unione europea sul sistema interno delle fonti*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 4, 2013, 725-748.

²⁹ L'art. 4, c. 3, della l. n. 400/1988 rinvia al Regolamento interno del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M. 10 novembre 1993), per quanto concerne «le modalità di informazione sui lavori del Consiglio». Da tale Regolamento emerge, anzitutto (art. 7, c. 3), che «non è consentita la pubblica comunicazione o esternazione dell'opinione dissenziente» palesata dai Ministri nel corso delle riunioni del Consiglio. In secondo luogo, in esso si precisa, all'art. 8, che: «1. Al termine di ogni riunione, il Segretario del Consiglio dei Ministri, coadiuvato dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio, redige il comunicato relativo ai lavori del Consiglio. 2. Il comunicato è sottoposto per l'approvazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, che ne autorizza la diffusione. 3. Il Presidente del Consiglio può incaricare il Sottosegretario alla Presidenza o uno o più Ministri della funzione di portavoce per promuovere la più diffusa conoscenza in ordine alle deliberazioni adottate dal Governo

trascurare i mezzi di comunicazione di massa, in specie quelli televisivi, poiché è ormai assodato il ruolo della c.d. “terza camera” – quella televisiva, appunto – tradizionalmente deputata a riaffermare sul piccolo schermo l’indirizzo politico del Governo e la sua concreta attuazione; sede mediatica che ormai da lungo tempo si caratterizza per la massiccia presenza del Presidente del Consiglio e di tutti i più autorevoli membri dell’Esecutivo. Sicché, per verificare l’effettiva applicazione della legge 400 – ad esempio proprio con riguardo a quelle disposizioni che qualificano i differenti ruoli dei componenti del Governo, inteso in senso lato, in coerenza col dettato costituzionale – risulta senz’altro rilevante anche l’analisi dei dati concernenti la loro rispettiva presenza nelle trasmissioni radiotelevisive³⁰.

Non meno importante è poi il ruolo delle autonomie territoriali rispetto all’azione di governo, avvertito già a suo tempo dal Presidente Spadolini, che infatti ipotizzò l’istituzione di quella che sarebbe poi divenuta la Conferenza

su specifiche questioni e in ordine alla progressiva attuazione di esse. Rimane ferma la facoltà di ciascun Ministro di fornire informazioni sull’attività del proprio Dicastero nel rispetto di quanto disposto dall’art. 5, comma 2, lettera *d*), della legge 23 agosto 1988, n. 400, e salvo quanto disposto nell’art. 7, comma 3 [del Regolamento]». Il menzionato art. 5, c. 2, lett. *d*), della l. 400 dispone che il Presidente del Consiglio: «concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere ogni qualvolta eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo», lasciando così trasparire il tentativo di porre fine alla prassi diffusa delle “libere” ed incontrollate esternazioni ministeriali al temine delle riunioni del Consiglio dei Ministri, che spesso davano adito ad illazioni giornalistiche perniciose sull’attività del Governo. L’art. 19, c. 1, lett. *q*), attribuisce al Segretariato generale della Presidenza del Consiglio il compito di: «*q*) mantenere i contatti con gli organi di informazione attraverso il capo dell’ufficio stampa del Presidente del Consiglio dei ministri». Tale Ufficio è stato disciplinato dall’art. 9 del d.P.C.M. 1° ottobre 2012, che prevede anche la figura del «Portavoce del Presidente» e che così dispone: «L’Ufficio stampa e del Portavoce del Presidente cura l’informazione inerente all’attività del Presidente e del Consiglio dei Ministri ed i rapporti con gli organi di informazione. Operano, in raccordo funzionale con l’Ufficio, gli Uffici stampa dei Ministri senza portafoglio e le analoghe strutture eventualmente operanti presso i Sottosegretari della Presidenza. Resta fermo quanto previsto dall’art. 8 del regolamento interno del Consiglio dei Ministri, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993.». Sulla natura del d.P.C.M. qui richiamato, e degli altri che l’hanno preceduto nell’ambito della sua autonomia organizzativa, si vedano, in particolare: M.C. GRISOLIA, *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell’amministrazione centrale*, il Mulino, Bologna, 1992, 155 ss.; S. LABRIOLA, *Decreto del Presidente del Consiglio*, in *Enc. Dir.*, Agg. II, Giuffrè, Milano, 1998, 281 ss.; O. ROSELLI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 45 ss.

³⁰ Se si considera, ad esempio, la presenza nelle trasmissioni radiotelevisive del Presidente del Consiglio Conte, in confronto a quella dei due Vicepresidenti del Consiglio che lo affiancano, una semplice analisi dei dati del monitoraggio sui rispettivi «tempi di notizia» e «tempi di parola», periodicamente resi noti dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), mette già in evidenza la sua difficoltà di mantenere l’unità di indirizzo politico ed amministrativo, promovendone e coordinandone l’attività. Si tratta di dati che possono dunque essere elaborati scientificamente, secondo le varie metodologie, e fornire interessanti spunti di riflessione anche per la scienza del diritto costituzionale. Cfr. i dati AGCOM sul «Pluralismo politico/istituzionale», disponibili all’indirizzo: <https://www.agcom.it/monitoraggio-televisivo-e-radiofonico>.

Stato-Regioni³¹ nella legge 400 (art. 12). Il loro ruolo e le loro relazioni con il Governo, sia dirette sia mediate, sono state però condizionate nella prassi attuativa della legge, a motivo dei sistemi elettorali per l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di regioni e province, vale a dire in ragione delle novità introdotte dalle leggi elettorali dei primi anni '90 del secolo scorso.

Pure l'attenzione al ruolo delle autorità indipendenti³² non deve mancare, diversamente non si capirebbero, tra l'altro, i tentativi di ridimensionamento di certe ingerenze della politica nell'amministrazione e quelli per ricomporre l'indirizzo politico generale, minato dal proliferare di numerosi ed eccentrici Comitati di Ministri e Comitati interministeriali. Tentativi – rispetto a questi ultimi – rilevabili nell'impianto della legge (art. 6, c. 3, e art. 7) e posti in essere per reagire a prassi divenute non solo inopportune³³, posto che «alla esigenza

³¹ Sulle origini della Conferenza Stato-Regioni, nell'ambito del processo che ha poi condotto all'approvazione della legge 400, cfr., tra gli altri, P.A. CAPOTOSTI, *La conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, 896 s., e S. BARTOLE, *Presidente del Consiglio, Conferenza regionale e Ministro per gli affari regionali*, in *Quad. cost.*, 1, 1982, 95 s. Sul ruolo della Conferenza rispetto all'attività normativa del Governo dopo la legge 400 e dopo i successivi affinamenti procedurali, si veda, almeno, G. CARPANI, *I pareri della Conferenza Stato-Regioni per l'esercizio dell'attività normativa del Governo*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Giuffrè, Milano, 2003, 203 ss.

³² In argomento, si vedano, almeno: P. DURET, *Le autorità indipendenti: ovvero dei personaggi in cerca di autore. Notazioni in margine ad un recente convegno dell'Antitrust*, in *Jus*, Vol. XLIII, 1-2, 1996, 197-207; A. PREDIERI (a cura di), *Le Autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Passigli, Firenze, 1997; G. MORBIDELLI, *Sul regime amministrativo delle autorità indipendenti*, *Ivi*, 145-257; S. LABRIOLA (a cura di), *Le autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano*, Giuffrè, Milano, 1999; P. CAVALERI, G. DALLE VEDOVE, P. DURET (a cura di), *Autorità indipendenti e Agenzie*, CEDAM, Padova, 2003; P. DURET, *Autorità ed Agenzie e l'amministrazione in cammino*, *Ivi*, 3-66; E. CHELI, *Le autorità amministrative indipendenti e le prospettive di una loro riforma*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 13 - Seminario 2002*, Giappichelli, Torino, 2003, 73-79; M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, il Mulino, Bologna, 2005; M. CLARICH, G. CORSO, V. ZENO-ZENCOVICH, *Il sistema delle Autorità indipendenti: problemi e prospettive*, Relazione di base, a cura dell'Associazione di cultura politica Nexus, presentata il 27 febbraio 2006 a Roma, presso la Residenza di Ripetta, disponibile all'indirizzo: https://eprints.luiss.it/128/1/Clarich_2006_01_OPEN.pdf; A. LA SPINA, S. CAVATORTO, *Le Autorità indipendenti*, il Mulino, Bologna, 2008; M. MANETTI, *Autorità indipendenti (Dir. Cost.)*, in *Enc. Giur.*, XVIII, Treccani, Roma, 2009; F. LUCIANI (a cura di), *Le autorità indipendenti come istituzioni pubbliche di garanzia*, ESI, Napoli, 2011; F. MERUSI, M. PASSARO, *Le autorità indipendenti*, il Mulino, Bologna, 2011; F. DONATI, *Democrazia pluralista e potestà normativa delle Autorità indipendenti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, disponibile all'indirizzo: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

³³ In particolare, traspare dall'art. 6, c. 3, della legge il proposito di ricondurre le attività dei numerosi Comitati alla politica generale del Governo, per mezzo della funzione direttiva del Presidente del Consiglio e attraverso le decisioni del Consiglio dei Ministri intese a rendere coerenti le varie politiche settoriali: «I Comitati di ministri e quelli interministeriali istituiti per legge debbono tempestivamente comunicare al Presidente del Consiglio dei ministri l'ordine del giorno delle riunioni. Il Presidente del Consiglio dei ministri può deferire singole questioni al Consiglio dei ministri, perché stabilisca le direttive alle quali i Comitati debbono attenersi, nell'ambito delle norme vigenti.». Del resto, già G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957, 49,

della tenuta dell'unità di indirizzo politico a cui fa espresso riferimento l'art. 95 della costituzione devono convergere tutti i rapporti tra amministrazione ed Esecutivo, ognuno in sintonia con le diverse forme mediante cui ogni varietà pone un settore dell'Amministrazione in relazione con il Governo»³⁴.

In definitiva, a mio avviso, occorre porsi nella scia di un "metodo integrato", con un approccio che riecheggi il «metodo della complessità» proposto da Edgar Morin³⁵, per favorire al meglio un pensiero multidimensionale; un metodo che mi sembra ben rispondere alle attuali esigenze della scienza del diritto costituzionale³⁶.

D'altro canto, occorre però ricordare che le scienze giuridiche – e senza dubbio la scienza del diritto costituzionale – restano in ogni caso fedeli a tre fondamentali postulati, che distinguono il proprio metodo da quello delle altre scienze sociali, in specie quando si esamina un testo normativo. In primo luogo, oggetto specifico di studio è la norma giuridica in quanto tale. In secondo luogo, le norme giuridiche sono analizzate da una prospettiva anzitutto interna

trent'anni prima dell'approvazione della legge 400, notava che i Comitati interministeriali: «finiscono per conferire ai ministri che li presiedono una posizione di super-ministri competenti a sovrintendere all'attività del governo in un determinato settore.». A sua volta, F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, 165, ricorda che nell'esperienza di governo più risalente, come ancora per altro all'epoca in cui scrive, «I comitati non erano affatto dei centri di determinazione di un indirizzo politico governativo, ma soltanto la legittimazione formale di amministrazioni separate nell'ambito delle quali la distribuzione del potere decisionale reale era ed è diversamente organizzata». Per un'attenta ricostruzione del ruolo di tali organi nella complessa struttura del Governo, prima dell'approvazione della legge 400, cfr. P. CIRIELLO, *Ordinamento di governo e comitati interministeriali*, Jovene, Napoli, 1981; per un'analisi attuale, si veda, invece, G. MOBILIO, *I Comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2017, disponibile all'indirizzo: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

³⁴ In tal senso, L. ARCIDIACONO, *Governo, autorità indipendenti e pubblica amministrazione*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Le autorità indipendenti*, cit., 106.

³⁵ Cfr. E. MORIN, *Introduction à la pensée complexe*, cit.; ID., *La méthode*, cit.

³⁶ Sta di fatto che, quando ci si accinge ad analizzare e interpretare una qualsiasi legge del nostro, vigente ordinamento – tanto più se intimamente connessa, come la l. n. 400/1988, alla forma di governo – si può scoprire che il metodo di Edgar Morin, pur alla luce dei noti contrasti e delle marcate differenze teoriche che hanno caratterizzato (e caratterizzano) le scuole giuridiche italiane dalla seconda metà del XIX secolo in poi, non è poi così lontano da quanto affermava circa un secolo fa, tra gli altri, E. PRESUTTI, *Istituzioni di Diritto costituzionale*, III ed., Alvano, Napoli, 1922, 4, allo scopo di definire il contenuto e i caratteri tipici del diritto costituzionale: «esso studia determinati istituti non solo dal punto di vista giuridico; ma con le speciali modalità di attuazione che presentano anche dal punto di vista politico [...] e li studia così sotto l'aspetto giuridico, come nei loro fattori e nei loro effetti politici, giuridici, economici, morali, sociali. [...] Come è noto, di questo [cioè del diritto costituzionale] formano il contenuto l'esame e la critica di una legislazione positiva in vigore in un dato Stato in un determinato momento, allo scopo di interpretarla, di ordinarla sistematicamente, di vagliarne le disposizioni non solo sotto il punto di vista della tecnica giuridica, ma anche al lume dei bisogni economici, morali, politici, sociali, che ciascuna disposizione dovrebbe soddisfare.». A tal fine, il concorso e la complementarietà delle altre scienze è dunque indispensabile; nella complessità, si impone pertanto un "metodo integrato", che però non significa confondere le varie metodiche e le diverse scienze che le impiegano.

all'ordinamento³⁷. In terzo luogo, l'interprete muove dal postulato della coerenza dell'ordinamento giuridico e sulla base di esso risolve eventuali antinomie tra singole disposizioni³⁸. Metodo che però il costituzionalista non deve estremizzare, giacché, oltre a quanto si è finora detto, occorre ricordare che «quando la categoria del giuridico si collochi sotto il segno della effettività si rende necessario alla sua comprensione l'esame del concreto modo di operare delle istituzioni sociali sottostanti alle norme»³⁹, permanendo comunque «l'esigenza di adeguare la sua metodologia alle trasformazioni verificatesi, di spostare la propria attenzione dalla legge al fatto normativo, dall'ordine legale all'ordine concreto, dalla Costituzione formale alla istituzione, dalla validità all'effettività, facendo aderire le sue costruzioni ai dati desumibili da tutti gli elementi che concorrono alla vita dell'ordinamento e respingendo ogni specie di astratto logicismo formale»⁴⁰. Del resto, «la separazione netta del "diritto" dai fatti è un'utopia infelice»⁴¹. «Tale separazione è utile a fini scientifici e consente di costruire l'oggetto specifico della scienza giuridica, ma il riferimento ai fatti sociali, politici, economici e culturali resta necessario per la comprensione della realtà del fenomeno giuridico.»⁴².

³⁷ In questa sede, in considerazione del limitato obiettivo del mio contributo, non faccio volutamente riferimento né all'influenza, ormai determinante anche sul piano metodologico, del diritto sovranazionale e internazionale, né al metodo della comparazione, nella consapevolezza che, seppure su piani distinti, essi hanno un ruolo fondamentale soprattutto nella fase di controllo delle ipotesi scientifiche, in specie quelle normative, nonché delle teorie, rispetto alle quali svolgono una funzione indefettibile.

³⁸ Sull'importanza di questi tre postulati, richiamati da G. NAPOLITANO, *Sul futuro delle scienze del diritto pubblico: variazioni su una lezione tedesca in terra americana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2010, 5, insiste M. KUMM, *On the past and future of European constitutional scholarship*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 7, 3, 2009, 409, che per altro tiene a precisare che nell'esperienza scientifica e didattica statunitense: «Top law schools have become the place where scholars of all kinds of disciplines take part in a genuinely interdisciplinary conversation about law. But law as an independent intellectual discipline is not dominant in that conversation. In constitutional law this tendency is arguably less pronounced than it is in other areas, such as torts or corporations.» (cfr. p. 411).

³⁹ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, IX ed., 1975, 34 e la bibliografia citata sul principio di effettività.

⁴⁰ Cfr. C. MORTATI, VIII. - *Diritto costituzionale. a) Nozione e caratteri*, cit., 952.

⁴¹ Cfr. R. BIN, *Il fatto nel diritto costituzionale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2014. Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, cit., 51.

⁴² Cfr. A. MORELLI, *Come lavora un costituzionalista? Per un'epistemologia della scienza del diritto costituzionale*, cit., 530.

2. Alcuni, essenziali profili della legge 400

Detto questo, possiamo passare ad un'analisi "a volo radente" delle caratteristiche essenziali di questa legge, per evidenziarne alcuni profili. Non è facile, infatti, su un tema come quello che mi è stato assegnato e in poco tempo – a trent'anni dall'approvazione di una legge che è stata ampiamente commentata⁴³ e che per altro risulta soggetta a ipotesi interpretative e a soluzioni attuative tuttora in corso –, tracciare delle linee nette. Evidenzierò dunque soltanto pochi aspetti, fra i tanti che meriterebbero di essere compiutamente analizzati.

È una legge che cerca di far convivere tre principi⁴⁴ di sistema che si rinvencono nell'art. 95 Cost.⁴⁵, così a lungo inattuato⁴⁶, e in parte anche nell'art. 92⁴⁷, i quali, a ben vedere, con evidenti riflessi specialmente sul piano

⁴³ Cfr., per tutti, S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Maggioli, Rimini, 1989; A. MANZELLA, *Osservazioni sulla legge n. 400/1988 sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 1 - Seminari 1989-1990*, Giuffrè, Milano, 1991, 95-108.

⁴⁴ L. ARCIDIACONO, *Ordinamento ed organizzazione del governo. Relazione generale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno annuale (Palermo, 8-9-10 novembre 2001)*, CEDAM, Padova, 2002, 31, disponibile anche all'indirizzo: <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic200111/arcidiacono.html>, a proposito della legge 400, afferma che: «Essa ha disegnato un modello di ripartizione delle competenze, soprattutto tra Presidente e Consiglio dei ministri, fissandolo su di una tendenziale elasticità, anzitutto in riconoscimento dello schema di 'compresenza compensativa' tra principio monocratico e collegiale, secondo una prevalenza non definitiva, ai sensi dello stesso art. 95.». Ricostruisce l'evoluzione dell'assetto strutturale-funzionale del Governo fino alla XVII legislatura, mettendo anche in risalto il combinarsi e l'escludersi dei principi di cui si tratta, R. CHERCHI, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del Governo?*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015, Parte I, 135-172.

⁴⁵ In questa sede, di fronte alla letteratura sterminata su tale disposizione e in argomento, mi limito a richiamare: P. CIARLO, *Art. 95*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1994, 321-422; E. CATELANI, *Art. 95*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, UTET, Torino, 2006, 1836-1858; P. MILAZZO, *Articolo 95*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, il Mulino, Bologna, 2018, 219-223. Sulla "triade", formata da principi potenzialmente confliggenti, che si rinviene nell'art. 95 Cost., cfr. soprattutto P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 5 s., nonché: S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*, in *Quad. cost.*, 1, 1982, 7 s., spec. 13 s., e L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., spec. 691 s. Escludono che si tratti di principi inconciliabili: E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo*, cit., 41 ss., spec. 43-46.

⁴⁶ Sulle conseguenze dell'inattuazione dell'art. 95 Cost., si veda, per tutti, L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., spec. 708 s.

⁴⁷ Tra i molti, si vedano, almeno, G. PITRUZZELLA, *Art. 92, Art. 93*, in G. BRANCA, cit., 1-236; ID., *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, cit.; A. D'ANDREA, *Art. 92*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, UTET, Torino, 2006, 1775-1793.

organizzativo⁴⁸, sono il portato di una lunghissima esperienza di governo nel nostro Paese, cioè addirittura a partire dal 1848 ad oggi.

La legge 400 tratta anzitutto del *principio collegiale*, già considerato nel decreto Ricasoli del 1867⁴⁹, ripreso e confermato nel decreto Depretis del 1876 e ampiamente elaborato nel decreto Zanardelli del 1901⁵⁰, ma inesorabilmente soffocato dal fascismo con la legge n. 2263 del 1925⁵¹. Tale principio è stato

⁴⁸ Si può quindi iniziare con V. CORSINI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1935, e proseguire con E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento amministrativo centrale in Italia (1848-1948)*, Giuffrè, Milano, 1972; I. TUCCI, *Aspetti storici del problema della Presidenza del Consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura del Governo. Il problema della Presidenza del Consiglio*, CEDAM, Padova 1979, 19-50; S. LABRIOLA, *Lineamenti costituzionali della presidenza del consiglio*, *Ivi*, 51-132; F. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio*, *Ivi*, 133-298; E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, CEDAM, Padova, 1990; S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma, 1995, 3-72; P. BONETTI, *L'ultimo tentativo di potenziare il ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri: il riordino della Presidenza*, in *Rass. parl.*, 4, 2000, 863-908; C. D'ORTA, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2000, 5-16; M. C. GRISOLIA, *La riforma della Presidenza del Consiglio. Alcune osservazioni sul potere di organizzazione interna*, in *Osservatorio sulle fonti* 2000, Giappichelli, Torino, 2001, 113-136; O. ROSELLI, *I principali atti normativi conseguenti la riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, *Ivi*, 137-164; C. DI ANDREA (a cura di), *Il nuovo ordinamento del governo in Italia. Introduzione e testi*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2002; M. C. GRISOLIA, *Il potere di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio ed i problemi di organizzazione del suo apparato servente*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Giappichelli, Torino, 2011, 107-141; E. LONGO, *La disciplina dell'organizzazione del governo italiano nelle ultime tre legislature*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Il governo forte*, eum, Macerata, 2010, 121-150; R. PALENCA TABULAZZI, *Le trasformazioni dell'organizzazione del Governo dal periodo statutario all'esperienza repubblicana*, in *Historia et ius*, 5, 2014, Paper 10, disponibile all'indirizzo: <http://www.historiaetius.eu>; M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 45-80.

⁴⁹ Sul ruolo di Bettino Ricasoli, per comprendere i rapporti tra Monarchia, Governo e Parlamento, nonché la funzione dei partiti all'epoca della sua presidenza, si può vedere, *ex multis*, il recente contributo di C. SATTO, «*Il re regna e non governa*». *Monarchia costituzionale e sistema parlamentare in Bettino Ricasoli*, in *Ricerche di Storia Politica*, 3, 2018, 283-304.

⁵⁰ Sui decreti Ricasoli e Depretis, e sul fallimento di entrambi, si veda l'accurata ricostruzione di E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., rispettivamente 37 s. e 73 s. Cfr., inoltre, I. TUCCI, *Aspetti storici del problema della Presidenza del Consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura del Governo. Il problema della Presidenza del Consiglio*, cit., 19 s., spec. 30 s.; S. MERLINI, *Il Governo costituzionale*, cit., 25 ss.; R. PALENCA TABULAZZI, *Le trasformazioni dell'organizzazione del Governo dal periodo statutario all'esperienza repubblicana*, cit., 4 ss. Si veda anche, più di recente, E. CATELANI, *Potere e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia Editrice Pisana, Pisa, 2017, spec. 23 s. Sul decreto Zanardelli, sul suo significato costituzionale, sul valore politico e sulle implicazioni amministrative, si veda soprattutto E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 191 s.

⁵¹ Sulle caratteristiche di questa legge, cfr., C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, A.R.E., Roma, 1931, disponibile anche come ristampa inalterata con prefazione di Enzo Cheli, Giuffrè, Milano, 2000; C. MENDOZZA, *Lineamenti giuridici dell'istituto del Duce del Fascismo Capo del Governo*, CEDAM, Padova, 1943; A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino, II ed., 2003, 75 s., il quale osserva che essa «non fece che dare

reintrodotta nel nostro sistema di governo con l'art. 95 Cost., dal quale si evince interpretando una formula linguistica non particolarmente felice, anzi ambigua, da cui si desume che è il Consiglio dei Ministri a determinare la politica generale del Governo; principio finalmente attuato e minuziosamente disciplinato grazie alla legge 400, in specie per mezzo del suo art. 2, nel tentativo di interrompere la «permanente assenza di collegialità e omogeneità dei Governi», destinati non a caso ad una breve e travagliata durata in carica⁵².

La legge 400 considera poi il *principio monocratico* (art. 5), che si tentò di radicare nell'ordinamento statutario con il menzionato decreto Ricasoli del 1867, successivamente ripreso dal decreto Depretis del 1876, che in realtà lo rielaborò in senso più favorevole alla Corona, e sicuramente rafforzato grazie al più noto decreto Zanardelli del 1901⁵³, a sua volta però stravolto in senso autoritario dalla citata legge 2263 del 1925. Esso è stato reso coerente con il nostro ordinamento democratico sempre grazie all'art. 95 Cost., laddove si precisa che è il Presidente del Consiglio dei Ministri a dirigere la politica generale del Governo, recandone la responsabilità, e a mantenere l'unità di indirizzo politico ed amministrativo⁵⁴, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri. Si tratta di un principio che, nonostante il tenore anche dell'art. 92 Cost., da cui emerge che i Ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio, è poi degenerato nella prassi, proprio a causa dell'esaltazione dell'autonomia ministeriale, che ha trasformato i Governi in «feudi ministeriali»⁵⁵, alla mercé dei partiti della coalizione almeno fino agli inizi degli anni '80 del secolo scorso, quando nel

sanzione giuridica alla situazione di fatto che si era venuta a creare con la progressiva concentrazione nelle mani di Mussolini del potere politico in tutte le sue forme».

⁵² La citazione è tratta da: A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. Dir., Annali*, VIII, Giuffrè, Milano, 2015, 304, il quale aggiunge che «Una caratteristica comune all'Italia liberale e a quella repubblicana è stata in effetti l'instabilità dei Governi (nove mesi la media effettiva di vita dei Governi dal 1948 al 1994)».

⁵³ Cfr. S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, cit., 3-72.

⁵⁴ Cfr., *ex plurimis*, P.A. CAPOTOSTI, *Unità di indirizzo e poteri del Presidente del Consiglio dei ministri*, Giuffrè, Milano, 1971; ID., *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 133-163; A. PREDIERI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Giur.*, XXIV, Treccani, Roma, 1991. Segnalo altresì un saggio che si concentra sulle ragioni storiche e politiche della mancata riforma costituzionale del ruolo del Presidente del Consiglio o, secondo un altro punto di vista, sui motivi per cui tale organo è risultato e rimane «indefinito», «a basso grado di istituzionalizzazione», «senza solide attribuzioni costituzionali»; cfr. L. TEDOLDI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri: un organo «indefinito» nello Stato democratico italiano tra gli anni Cinquanta e Ottanta del Novecento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2016, 1059-1094.

⁵⁵ Sono altresì note le formule del «Governo per feudi», del «Governo per Ministeri», del «Governo a direzione plurima dissociata», del «governo a multipolarità diseguale». Cfr., rispettivamente, A. MANZELLA, *Il parlamento*, il Mulino, Bologna, 1991, 309, 310; E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo*, cit., 49; S. CASSESE, *Esiste un governo in Italia?*, Officina, Roma, 1980, 24 ss.; L. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988, 62 ss.

tentativo di recuperarne l'autentico significato costituzionale prese appunto avvio il lungo *iter* che portò all'approvazione della legge 400. Principio da allora in poi sempre più rivalutato, pur nelle altalenanti fasi della sua progressiva attuazione⁵⁶; di recente riscoperto nella delega, per altro inutilizzata⁵⁷, della c.d. "Legge Madia" (Legge 7 agosto 2015, n. 124), in coerenza del resto con il progetto, fallito, di revisione costituzionale, voluto dal Governo Renzi.

Trova spazio nella legge 400 anche il *principio di autonomia ministeriale*, la cui forza espansiva all'epoca dello Statuto albertino si fondò su un'interpretazione restrittiva dei poteri della Corona, affermatasi nella prassi. Interpretazione suffragata da una parte della dottrina e sostenuta da alcuni autorevoli uomini politici, avversi al primato del Presidente del Consiglio sui Ministri e all'istituzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri come autonomo apparato servente, in ragione, per altro, del tenore dell'art. 67 dello Statuto, che attribuiva, seppure genericamente, responsabilità ai Ministri attraverso la loro «firma» sulle «leggi e gli atti del Governo»⁵⁸. Principio non a caso fortemente contrastato dal Presidente del Consiglio Ricasoli per mezzo del decreto del 1867, che prese il suo nome⁵⁹; provvedimento rimasto però in vigore soltanto un mese⁶⁰, essendo stato subito revocato su proposta del suo successore, Rattazzi. Tale principio, riemerso dopo il fascismo nell'art. 95 Cost., come si è anticipato, nella prassi si è sovrapposto prepotentemente al principio monocratico, beneficiando delle regole del sistema politico e dei

⁵⁶ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e crisi politica (2001-2010)*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Giappichelli, Torino, 2011, 73, il quale sottolinea come «durante la XVI Legislatura [...] né il principio democratico né quello collegiale appaiono valorizzati rispetto al passato».

⁵⁷ Dopo l'«esplosione» del fenomeno della delega legislativa, si assiste ormai a quello, opposto, dell'«esplosione» dell'inattuazione della delega, che a quanto risulta ha raggiunto la ragguardevole dimensione del 41% nel periodo 1996-2015. Cfr. D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuate*, ESI, Napoli, 2017, rispettivamente 19 ss. e 62 ss.

⁵⁸ Cfr. S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, il Mulino, Bologna, 2014, 89 ss.

⁵⁹ Cfr. C. SATTO, «*Il re regna e non governa*», cit., spec. 291 ss., laddove è riportato un passo significativo tratto dagli appunti di Bettino Ricasoli, al quale premeva «Stabilire bene le attribuzioni e la natura della Presidenza, nonché le attribuzioni del Consiglio dei ministri. La Presidenza dev'essere l'espressione della solidarietà tra loro i ministri e della unità del Governo; deve valere a mantenere la prevalenza del Consiglio e la eguaglianza d'influenza dei singoli ministri. Il Presidente è responsabile verso il Re e verso lo Stato del programma ministeriale e della unità del Governo».

⁶⁰ Durante il quale anche la stampa quotidiana assunse posizioni diametralmente opposte; significativamente il giornale di Firenze «La Nazione», notoriamente «ricasoliano», mise in evidenza gli irrinunciabili obiettivi del decreto, di fronte all'autonomia ministeriale dell'epoca, che aveva instaurato una prassi riscontrabile anche durante la vigenza della nostra Costituzione, in base alla quale ogni Ministero rappresentava «ciascuno un governo non solamente autonomo, ma che nel fatto poteva procedere e talvolta procedeva senza darsi pensiero se la sua azione isolata potesse recare impaccio e nuocere a quelle degli altri Ministeri». Cfr. «La Nazione», 30 marzo 1867.

partiti indotte soprattutto dalle leggi elettorali proporzionali, che si sono imposte fino all'inizio degli anni '90 del secolo scorso.

La legge 400 è, inoltre, una legge che, proprio perché resa necessaria dall'art. 95 Cost., si può definire come *legge organica* e *legge di sistema*⁶¹.

Legge organica, perché, riprendendo anche quanto è emerso dallo studio di un noto ordinamento straniero per spiegarne il significato⁶², integra l'art. 95 della Costituzione. Vale a dire che si tratta di una legge "costituzionalmente necessaria", che può bensì essere modificata – come del resto è avvenuto per mezzo del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303⁶³ – e anche contestualmente sostituita, ma non semplicemente abrogata.

Anche se in dottrina si è pure autorevolmente sostenuto che essa sia dotata di una «capacità condizionatrice della legislazione successiva»⁶⁴, tale capacità sembrerebbe negata soprattutto da quelle «leggi successive che hanno

⁶¹ In tal senso, di recente, A. MANZELLA, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'art. 95 della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2018, 2 s.

⁶² L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, CEDAM, Padova, 1990, 238, ha evidenziato che a tale termine «anche nel significato classico della parola, [...] si associano requisiti di completezza ed esaustività della disciplina di principio». Va per altro rilevato che nel nostro ordinamento, in considerazione di recenti interventi del legislatore costituzionale (alludo alla revisione dell'art. 79 e a quella, ancor più recente, dell'art. 81), tale espressione sembra voler identificare soprattutto quelle leggi che, non rientrando in particolare nel procedimento disciplinato dall'art. 138 Cost., vengono approvate con maggioranze superiori a quella, semplice, che caratterizza le leggi ordinarie e che, sotto tale profilo, ha comunque caratterizzato e caratterizza la legge 400.

⁶³ Decreto che, in esecuzione di deleghe contenute nella l. n. 59/1997, ha proposto una rilettura in senso funzionalista della legge 400, allo scopo di dotare il Presidente del Consiglio di un apparato in grado di assisterlo più efficacemente nelle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività di governo, liberandolo dalla più parte di quelle funzioni gestionali che si erano andate affastellando nel corso degli anni nella Presidenza del Consiglio; cfr., *ex multis*, A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, il Mulino, Bologna, 2000; O. ROSELLI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, cit., 45 ss. E' rimasta invece inattuata la più recente delega contenuta nella legge 7 agosto 2015, n. 124, c.d. "Legge Madia". N. LUPO, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, cit., 21, sottolinea che le deleghe legislative contenute nell'art. 8 della legge 124, tese a «modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri» e dei Ministeri, tra l'altro per definire che «le competenze funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche e le modalità con cui assicurare che le nomine, anche affidate a singoli Ministri, "siano oggetto di esame in Consiglio dei ministri" [...] evidenziano una serie di criticità nell'opera di coordinamento sia del Presidente del Consiglio, sia del Consiglio dei Ministri [...] senza soluzione, almeno per ora.».

⁶⁴ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Art. 92, Art. 93*, in G. BRANCA, cit., 120 s., in specie 122. Cfr. anche P. CIARLO, *La legge sulla Presidenza del Consiglio e l'evoluzione della forma di governo*, in *Foro it.*, V, 1989, 314.

tacitamente disatteso i contenuti della legge n. 400 del 1988 su singoli aspetti senza che ciò abbia dato luogo a reazioni nell'ordinamento»⁶⁵.

*Legge di sistema*⁶⁶, perché, elencando minuziosamente le funzioni spettanti al Consiglio dei Ministri e al suo Presidente, tesse una complessa trama di interdipendenze che dal vertice dell'Esecutivo si ramifica negli ambiti d'attività dei Ministeri e perfino in quelli degli enti pubblici, dilagando verso le autonomie territoriali e risalendo fino all'ampia platea delle istituzioni europee.

Una legge che però non pietrifica le interdipendenze e le relazioni tra gli organi necessari del Governo ma che, piuttosto, poiché l'art. 95 parla di "mantenimento" dell'unità di indirizzo politico e amministrativo, si pone anzitutto come indispensabile strumento di governo, per evitare che l'azione di quest'ultimo sia determinata soltanto da interessi e da urgenze settoriali; ma anche perché, in secondo luogo, l'"indirizzo" di cui si richiede l'unità è in permanente aggiustamento, in ragione, come si è già avuto modo di dire, delle richieste provenienti dai territori, cioè dalle molteplici autonomie territoriali, e per dare attuazione al diritto dell'UE nella sua fase discendente.

Ciò significa che essa è comunque strumentale all'attività dell'organo che, secondo la lettera dello stesso art. 95, è chiamato a dirigere la politica generale del Governo e a promuovere e coordinare l'attività dei Ministri: il Presidente del Consiglio.

Non a caso, dunque, la legge 400 riprende in alcune sue importanti disposizioni, riferendosi proprio al Presidente, tali verbi, che risultano determinanti per la sua azione. Egli, infatti, «coordina e promuove l'attività dei Ministri, in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo» (art. 5, c. 2, lett. b); «promuove e coordina l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie» (art. 5, c. 3, lett. a). E ancora, all'art. 5, c. 3, lett. b), si precisa che il Presidente del Consiglio «promuove e coordina l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le regioni...».

Il verbo "promuovere" è stato introdotto nel dettato costituzionale – per la prima volta, come è stato fatto notare ancora di recente in dottrina⁶⁷ – con l'evidente intento di qualificare il ruolo del Presidente del Consiglio e i suoi rapporti con i Ministri. Un verbo che in effetti consente di rafforzare il ruolo del Presidente in ordine alla direzione della politica generale del Governo, alle politiche comunitarie e alla stessa politica regionale: «tre snodi cruciali dell'azione di governo e tutti incardinati sul Presidente del Consiglio»⁶⁸.

⁶⁵ In tal senso, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2018, 10 s., disponibile all'indirizzo: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

⁶⁶ Cfr. A. MANZELLA, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'art. 95 della Costituzione*, cit., 2.

⁶⁷ *Ibidem*, 3.

⁶⁸ *Ivi*.

Il verbo “coordinare”, a sua volta, rafforza anch’esso il ruolo presidenziale, giacché consente un potere di stimolo e di impulso ad ampio spettro organizzativo e strutturale.

Non per nulla la legge n. 400 è stata altresì identificata come una *legge di delegificazione*, atta a favorire l’emergere del profilo amministrativo postulato dallo stesso art. 95 Cost. In effetti, essa fa sì che l’apparato a disposizione del Presidente del Consiglio, cioè il Segretariato generale, sia dotato di dipartimenti, servizi, uffici – insomma di strutture di supporto – a geometria variabile, modificabili per lo più con semplici decreti dello stesso Presidente⁶⁹. Si tratta di una personalizzazione organizzativa della Presidenza del Consiglio che risponde alle esigenze di coordinamento amministrativo che la Costituzione mette in capo al Presidente del Consiglio; una personalizzazione che interseca anche il ruolo e le funzioni dei Ministri senza portafoglio e dei Sottosegretari presso la Presidenza, ivi compreso il Sottosegretario-Segretario del Consiglio dei Ministri.

Quest’ultimo, anzi, a ben vedere, diviene il vero anello di congiunzione tra il Presidente del Consiglio e il Segretariato generale della Presidenza, nonché tra il Presidente del Consiglio e i Ministri, attraverso l’immancabile Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri, che proprio da tale Sottosegretario dipende (art. 20)⁷⁰. Ma non si comprenderebbe il suo vero ruolo se non si considerasse che nella prassi, almeno fino al Governo Conte, egli è sempre stato l’*alter ego* del Presidente del Consiglio dei Ministri, il suo più stretto e fidato collaboratore in seno al Governo, a lui legato da un intenso e diretto rapporto fiduciario.

E, allo stesso modo, non si capirebbe quale profilo emerge realmente dalla legge 400 circa il ruolo del Consiglio dei Ministri e il ruolo dei Ministri in rapporto al Presidente del Consiglio, se non si considerasse che nella prassi applicativa del Regolamento interno del Consiglio dei Ministri, adottato dal Governo Ciampi nel 1993⁷¹, dopo l’implosione del sistema politico e dei partiti “storici” determinata da Tangentopoli, i Sottosegretari-Segretari del Consiglio dei Ministri che si sono succeduti nei vari Governi hanno molto spesso

⁶⁹ Un utile ed emblematico contributo circa la flessibilità organizzativa consentita dalla legge 400, si trova in: M. C. GRISOLIA, *Il potere di organizzazione interna del presidente del consiglio dalla l. n. 400/1988 al d.l. 18 maggio 2006, n. 81*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, Giappichelli, Torino, 2007, 280 ss.; sull’impiego di decreti del Presidente del Consiglio, per organizzare il suo apparato di servizio: S. LABRIOLA, *Decreto del Presidente del Consiglio*, in *Enc. Dir.*, Agg. II, cit., 281 ss.; O. ROSELLI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, cit., 45 ss.

⁷⁰ Sia consentito rinviare a G. GUIGLIA, *Su alcune deleghe ai Sottosegretari alla Presidenza del Consiglio nella recente prassi costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1, 1994, 135-147.

⁷¹ Cfr., per tutti, S. MERLINI, G. GUIGLIA, *Il regolamento interno del Consiglio dei ministri*, in *Quad. cost.*, 3, 1994, 477-512; S. MERLINI, *Regolamento del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Giur.*, XXVI, Treccani, Roma, 1996.

coordinato le riunioni preparatorie del Consiglio dei Ministri (i c.d. “Preconsigli”), nelle quali, com’è prescritto, vengono discussi, specialmente sul piano giuridico-amministrativo, tutti i provvedimenti che possono poi essere inseriti nell’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, i quali di fatto vengono prefigurati e confezionati a tal punto che gli stessi esiti delle riunioni del Consiglio risultano il più delle volte anticipati e per certi versi diventano scontati.

Allo stesso modo, non si riuscirebbe a cogliere uno dei profili innovativi più interessanti della legge 400, se non si ricercassero i veri motivi che sono alla base del suo art. 17, a proposito dell’attività regolamentare del Governo⁷². Disposizione che non solo riprende e razionalizza alcune tipologie di regolamenti emerse nei precedenti ordinamenti, tentando di renderle compatibili con il nuovo sistema costituzionale delle fonti (si pensi alla categoria dei regolamenti “indipendenti”⁷³), ma che introduce anche una sorta di preferenza per le fonti secondarie, mettendo in risalto i fenomeni della

⁷² *Ex plurimis*: L. CARLASSARE, *Regolamenti dell’esecutivo e principio di legalità*, CEDAM, Padova, 1966; E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967; M.S. GIANNINI, *Regolamento (in generale)*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 601 ss.; L. CARLASSARE, *Regolamento (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, 605-638; G. MARCHIANÒ, *La funzione regolamentare, Parte I: I regolamenti governativi*, CEDAM, Padova, 1988; A. CERRI, *Regolamenti*, in *Enc. Giur.*, XXVI, Treccani, Roma, 1991; F. CERRONE, *La potestà regolamentare tra forma di Governo e sistema delle fonti. La tipologia dei regolamenti governativi nella l. n. 400 del 1988*, Giappichelli, Torino, 1991; U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare nell’amministrazione centrale*, il Mulino, Bologna, 1992; ID., *Il potere regolamentare alla luce dell’attuazione dell’art. 17 della legge n. 400 del 1988*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 71 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-1997): quadro generale*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 195-237; ID., *Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, 241-285; L. CARLASSARE, P. VERONESI, *Regolamento (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Agg. V, Giuffrè, Milano, 2001, 980 ss.; G. GRECO, *I regolamenti amministrativi*, Giappichelli, Torino, 2001; N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, il Mulino, Bologna, 2003; G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti. Vecchi nodi teorici e nuovo assetto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005; G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, 183-212; L. CARLASSARE, *Regolamenti governativi: dall’attuazione della legge alla delegificazione*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto: i confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2009, 89-106; G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare: un bilancio delle scelte statutarie e della loro successiva attuazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2009*, Giappichelli, Torino, 2010, 9-49; ID., *La potestà regolamentare*, in M. SICLARI, *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 213-274; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *il Filangieri*, Quaderno 2010, cit., 81 ss.

⁷³ Cfr., in particolare, A. LUCARELLI, *Potere regolamentare. Il regolamento indipendente tra modelli istituzionali e sistema delle fonti nell’evoluzione della dottrina pubblicistica*, CEDAM, Padova, 1995; A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 1483-1493.

delegificazione⁷⁴ e della c.d. «fuga dalla legge»⁷⁵. Preferenza che a suo tempo si è tradotta, sul piano della legge 400, nella possibilità di disporre di una corsia preferenziale di produzione normativa per il Governo, per affiancare, e per vari aspetti sostituire, quella rappresentata dai decreti-legge e dai decreti legislativi⁷⁶. Operazione che di fatto non è però riuscita, come testimoniano la prassi e gli studi sulla c.d. «fuga dal regolamento»⁷⁷, fenomeno a sua volta determinato – in specie, ma non solo – dalla complessità del procedimento di formazione di tale fonte normativa, quale risulta proprio dal menzionato art.

⁷⁴ Dopo l'approvazione della legge 400, si è assistito a un «travolgente processo di trasformazione delle fonti» (U. DE SIERVO). Il disegno sotteso alla sua disciplina è risultato fin da subito evidente: limitare gli abusi della decretazione d'urgenza e incoraggiare allo stesso tempo un ricorso più ampio agli strumenti di normazione ordinaria del Governo, sia di rango primario (decreti legislativi) sia di rango secondario (regolamenti). Tra questi strumenti, quello apparso più idoneo ad «alleggerire» il lavoro parlamentare è stato quello introdotto con i regolamenti di delegificazione (art. 17, c. 2). Sul meccanismo della delegificazione, fin dal suo esordio, cfr.: G. DEMURO, *La delegificazione: modelli e casi*, Giappichelli, Torino, 1995; F. MODUGNO, *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione*, in AA. VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Vol. II, CEDAM, Padova, 1995, 175-208; V. COCOZZA, *La delegificazione. Modello legislativo, attuazione*, Jovene, Napoli, 1996; G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995). La difficile attuazione dell'art. 17, secondo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, Giappichelli, Torino, 1996; G. DEMURO, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127/1997: «il fine giustifica i mezzi?»*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, cit., 239-258; ID., *La delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, cit., 193-203; A. PIZZORUSSO, *Delegificazione*, in *Enc. Dir.*, Agg. III, Giuffrè, Milano, 1999, 492 ss.; S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, CEDAM, Padova, 2001; G. DEMURO, *La delegificazione nel più recente periodo*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino, 2002, 239-252; N. LUPO, «Dal regolamento alla legge». *Semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Giuffrè, Milano, 2005, 113 ss.; V. COCOZZA, *La delegificazione. Riparto e forme di potestà regolamentare*, Jovene, Napoli, 2005; G. DEMURO, *I regolamenti delegati di delegificazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, cit., 301-312; A. MORRONE, *Delegificazione*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 1771-1784; G. TARLI BARBIERI, *Delegificazione e decreti di natura non regolamentare nella "brace" del sistema delle fonti normative*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2011, disponibile all'indirizzo: <http://www.osservatoriosullefonti.it>; G. MOCAVINI, *Decreti-legge, delegificazione e attribuzione di potere regolamentare al Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, disponibile all'indirizzo: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

⁷⁵ Sull'argomento la letteratura è assai vasta; si vedano, *ex plurimis*, A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, eum, Macerata, 2006; R. ZACCARIA, *Il decreto-legge e la delega legislativa nel primo anno della XVI legislatura*, in P. CARETTI, M. C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, il Mulino, Bologna, 2010, 473 ss.; R. ZACCARIA, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Fuga dalla legge?*, *Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011, 15 ss., nonché, *Ivi*, numerosi, altri contributi.

⁷⁶ Ha enunciato chiaramente questi obiettivi S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 157 s. Per un bilancio sulla loro attuazione, si veda G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, cit.

⁷⁷ Su tale fenomeno, pare utile richiamare i numerosi contributi pubblicati in questa rivista a partire dal 1996, quali, *ex multis*, G. TARLI BARBIERI, *Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo*, cit., 251 ss.

17 della legge 400⁷⁸. Tant'è che la decretazione d'urgenza e la delegazione legislativa continuano ad essere preferite dal Governo, per dare sfogo alle sue esigenze di produzione normativa⁷⁹, accanto ad un non meno problematico impiego di d.P.C.M. a contenuto normativo, in deroga alla legge 400, e purtroppo non solo ad essa⁸⁰.

3. *Pro futuro: ipotesi di razionalizzazione di una prassi problematica*

Considerando, infine, alcuni, recenti fatti riportati dalla cronaca politica e delle istituzioni, notevolmente mediatizzati, che hanno avuto ad oggetto proprio l'attività normativa del Governo – e in particolare il seguito che nella prassi, ormai da decenni, viene talvolta dato alle riunioni del Consiglio dei Ministri nelle quali vengono deliberati atti normativi – emerge altresì una formula un tempo nota ai soli “addetti ai lavori”, ma già da anni acquisita alle cronache giornalistiche, che in un recente intervento televisivo di un noto esponente del Governo è stata fatta percepire ai cittadini, per lo meno ai telespettatori della

⁷⁸ Si è infatti da tempo notato che «la scelta sempre più frequente per atti sostanzialmente normativi in violazione dell'art. 17 della legge n. 400/1988 si spiega probabilmente anche con esigenze di rapidità di adozione che il procedimento di cui all'art. 17 della legge n. 400/1988 non garantisce, nonostante l'evidente accelerazione impressa dall'art. 17, comma 27, della legge n. 127/1997 riguardo all'acquisizione del parere del Consiglio di Stato.»; cfr., *Ibidem*, 252.

⁷⁹ Sulle tendenze generali che caratterizzano la prassi della decretazione d'urgenza e della delegazione legislativa, si vedano, *ex multis*, gli scritti di: A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, CEDAM, Padova, 1997; L. GIANNITI, N. LUPO, *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, il Mulino, Bologna, 2004, 225 ss.; E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, CEDAM, Padova, 2009; A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Giuffrè, Milano, 2011; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo “in” Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, 1, 2012; F. BIONDI, *Il ricorso alla decretazione d'urgenza in assenza dei presupposti di necessità e di urgenza: sintomo di forza o di debolezza del Governo “in” Parlamento?*, in G. D'ELIA, G. TIBERI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Giuffrè, Milano, 2012, 79-102; E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012; G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto. La decretazione d'urgenza nella XVI Legislatura*, in *Rass. parl.*, 2, 2013, 409-419; R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2013, disponibile all'indirizzo: <http://www.osservatoriosullefonti.it>; ID., *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista AIC*, 2, 2014; A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Giappichelli, Torino, 2015; G. DI COSIMO, *Fonti normative del Governo: molti problemi e tre modi per affrontarli*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, disponibile all'indirizzo: <http://www.osservatoriosullefonti.it>; G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016; E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017; L. DI STEFANO, *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII legislatura*, in *Rivista AIC*, 1, 2017.

⁸⁰ Si veda l'interessante analisi condotta da V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2016, disponibile all'indirizzo: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

trasmissione in questione, come un profilo notevolmente critico del procedimento decisionale del Governo⁸¹. Mi riferisco al fatto che se in Consiglio dei Ministri non si determina con sicurezza, cioè definitivamente, il contenuto di un provvedimento⁸², nel caso di specie un atto normativo, si impiega nella relativa verbalizzazione la formula: «salvo intese»⁸³, al fine di

⁸¹ Richiamano l'accaduto, per dare avvio ad una riflessione critica sotto il profilo giuridico-costituzionale, G. LAURI, M. MALVICINI, *Sulla via del Quirinale. I processi endo-governativi di trasmissione di decreti-legge alla Presidenza della Repubblica nella recentissima esperienza italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018, disponibile all'indirizzo: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

⁸² Si veda, in particolare, P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo*, in *Astrid*, 98, 2009, 11, 12, 20, disponibile all'indirizzo: www.astrid.eu, il quale sottolinea che si tratta spesso di «un testo che, ancorché approvato dal Consiglio dei Ministri, appare provvisorio anche per ciò che concerne il consenso su di esso formatosi nell'ambito del Governo stesso, poiché tale consenso non è precedut[o] da una complessiva e completa ponderazione di tutti gli aspetti del testo, ma è espresso spesso in modo del tutto superficiale o del tutto precario, dopo una negoziazione non trasparente tra i diversi interessi e orientamenti, nella consapevolezza che chi esprime quel consenso in realtà dispone comunque della possibilità di far apportare modificazioni in successive fasi del procedimento formativo del testo stesso [...] e così si finisce col far approvare un testo normativo del Governo non già all'intero Consiglio dei Ministri (e la deliberazione del Consiglio dei Ministri è condizione necessaria perché un disegno di legge di iniziativa del Governo sia sottoposto all'esame parlamentare [...]), bensì ad un gruppo di dirigenti degli uffici legislativi dei Ministeri e del Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri». E' altrettanto esplicito E. LONGO, *Dossier di approfondimento. Dati e tendenze dell'attività normativa del Governo nel primo anno della XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2014, 20, disponibile all'indirizzo: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, che si esprime così: «Pur non potendo supportare questa ipotesi con dati certi per la mancanza di un obbligo di divulgare il testo del decreto-legge approvato, è proprio dalla lettura degli esiti dei consigli dei ministri che sorge il dubbio dell'esistenza di una prassi governativa che induce ad approvare – nel migliore dei casi – decreti-legge senza testo definitivo o – nei peggiori casi – deliberare sul “nulla”, obbligando le burocrazie ministeriali ad un lavoro *ex post facto*». La dottrina ha del resto rilevato da molto tempo come in Consiglio dei Ministri si sia instaurata la prassi, di assai dubbia legittimità costituzionale, di approvare soltanto le copertine di atti e provvedimenti in realtà non ancora formulati, coniando di conseguenza l'efficace espressione: «delibere copertina». Cfr. F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1989, 160.

⁸³ Su tale formula, sono significative le parole di A. MANZELLA, *Osservazioni sulla legge n. 400/1988 sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 98, che vale la pena rileggere con attenzione, alla luce dei recenti accadimenti di cui s'è detto in questa sede: «Vi è anche una attività di coordinamento tecnico post-consiliare: il provvedimento si dà per approvato (nel «comunicato» del Consiglio) ma con riserva di intesa interministeriale su determinati punti (individuati nel «verbale» del Consiglio) e con possibilità di riesame del Consiglio dei ministri se tale intesa non sia raggiunta ovvero abbia portato a modificazioni profonde dello schema di massima approvato. Ognuno vede come questo tipo di attività comporti delicati problemi di conformità tra il deliberato e il dichiarato (e si sono registrate ultimamente polemiche giornalistiche e parlamentari per la difformità tra i testi pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* e i testi non ufficiali «circolati» dopo il relativo Consiglio dei ministri). È una gamma di questioni che richiama da vicino i termini propri a quelle degli *interna corporis* parlamentari e, tra queste, quella del c.d. coordinamento formale. Sarà compito del regolamento interno del Consiglio dei ministri, previsto dall'art. 4 della legge n. 400, (e in fase terminale di elaborazione da parte di un gruppo di lavoro presieduto da Temistocle Martines) la razionalizzazione e la sistemazione di queste *technalities* procedurali...». Ma ancor più significativa è la recente testimonianza di Antonio Catricalà, già Sottosegretario della Presidenza del Consiglio, Segretario del Consiglio dei Ministri, al Convegno di Studi dedicato a «La Presidenza del Consiglio dei Ministri a

consentire alla Presidenza del Consiglio di apportarvi le modifiche che si renderanno successivamente necessarie, evitando in tal modo, il più delle volte, un'ulteriore deliberazione del Consiglio dei Ministri⁸⁴. Che tuttavia non si tratti soltanto di un «coordinamento tecnico post-consiliare», per effettuare «limature» formali dei testi, cioè per «aggiustamenti tecnici» non realizzabili direttamente durante le riunioni del Consiglio, è stato da tempo appurato⁸⁵.

E' evidente che tale prassi – precedente alla legge 400, non razionalizzata dalla stessa, che ha trovato parziale riscontro soltanto in una scarna e insufficiente disposizione del successivo Regolamento interno del Consiglio dei Ministri (art. 7, c. 5), laddove è previsto che lo stesso organo possa incaricare il Sottosegretario alla Presidenza verbalizzante di coordinare il testo definitivo di un provvedimento, in conformità a quanto deliberato in Consiglio – presenta profili critici di non poco conto, non solo per il *vulnus* al principio di collegialità (art. 95 Cost.), nonché alle regole che caratterizzano i rapporti tra i Ministri, il Presidente del Consiglio e lo stesso Sottosegretario verbalizzante⁸⁶, ma anche in relazione alle funzioni di garanzia e controllo che la Costituzione assegna al Presidente della Repubblica, quando l'intervento di quest'ultimo sia necessario per conferire efficacia ai provvedimenti del Governo, ad esempio in caso di emanazione di un decreto-legge⁸⁷.

trent'anni dalla legge n. 400 del 1988», organizzato il 20 febbraio 2018 dall'Università LUISS, che mette bene in evidenza la prassi che si è determinata nel dare concretezza alla formula di cui si tratta. Tutti gli interventi al Convegno sono disponibili all'indirizzo: <http://www.radioradicale.it/scheda/533810/la-presidenza-del-consiglio-dei-ministri-a-trentanni-dalla-legge-n-400-del-1988>.

⁸⁴ Cfr. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, 12 s., disponibile all'indirizzo: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

⁸⁵ P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo*, cit., 3, ricorda che «accade sempre più spesso che lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro che hanno deliberato nel Consiglio dei Ministri l'approvazione di un determinato testo normativo preannunciano poche ore o pochi giorni dopo la sua approvazione che il Governo vuole apportare modifiche allo stesso testo o riconoscono pubblicamente che nella redazione del testo approvato si sono compiuti errori o vi sono lacune o addirittura ammettono di non conoscere le disposizioni del medesimo testo, del quale – una volta conosciuto – talvolta ammettono l'inadeguatezza o la non conformità all'indirizzo politico governativo». Cfr. anche E. ROSSI, *Un decreto-legge emanato e non approvato?*, in *Quad. cost.*, 4, 2010, 820-823.

⁸⁶ In questa sede non è ovviamente possibile approfondire l'argomento, né dare conto compiutamente della letteratura, ormai copiosa, che lo ha trattato. Mi limito pertanto a richiamare i contributi pubblicati in: G. MOR (a cura di), *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico. Atti del Convegno organizzato in ricordo del Prof. Paolo Biscaretti di Ruffia*, cit.

⁸⁷ Emblematica, ed altrettanto inquietante rispetto all'evento richiamato in questa sede, è la ricostruzione critica di E. ROSSI, *Un decreto-legge emanato e non approvato?*, cit., 820-823. Cfr. anche A. CELOTTO, *Ormai è crollato anche il requisito costituzionale della "immediata presentazione" del decreto-legge alle Camere per la conversione (prendendo spunto dal D.L. n. 98 del 2011)*, in *Rivista AIC*, 3, 2011; A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, cit., spec. 13 ss.

Sicché, con tale espressione, si lascia di fatto aperta la possibilità di modificare un provvedimento, anche di natura normativa, ad opera di uno o più soggetti tecnici e/o facenti parte del Governo, in senso lato, e del suo apparato⁸⁸, in una sorta di “Postconsiglio” informale, non disciplinato, privo di garanzie procedurali, dove si realizzano delle mediazioni e dei compromessi per definire i provvedimenti in ordine ai quali sono emerse incertezze o sorti problemi, sia tecnici⁸⁹ sia politici⁹⁰, nell’ambito del Collegio.

In specie, è ormai risaputo che, a parte l’immancabile ruolo assunto nella prassi pre- e post-consiliare dal Ministro per i rapporti con il Parlamento⁹¹, il

⁸⁸ E’ infatti in questa fase di elaborazione del provvedimento che emergono i distinti ruoli del DAGL e del Sottosegretario verbalizzante. Il primo, con riunioni di coordinamento tra i Ministeri, successive alla riunione del Consiglio, si impegna a redigere il testo definitivo dell’atto in questione sotto il profilo tecnico-giuridico, attuando gli obiettivi decisi soltanto in via di principio dal Consiglio dei Ministri e assumendosi la responsabilità di licenziare un testo tecnicamente corretto e conforme agli indirizzi deliberati dal Consiglio. Il secondo si cimenta, a sua volta, specie con i Ministri interessati, nella ricerca di accordi e compromessi politici che sono evidentemente mancati, o risultati insufficienti, nelle fasi precedenti, e che, necessariamente, si riverberano sull’attività di elaborazione dello stesso DAGL, condizionandola. Tutto ciò avviene nell’intento di evitare una nuova riunione del Consiglio dei Ministri, che il più delle volte non sarebbe consentita dalle scadenze interne, o sovranazionali e internazionali, cui deve far fronte il provvedimento da adottare.

⁸⁹ P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo*, cit., 19, 20, concentrandosi sui profili “tecnici” dell’intesa, qualificata come «soluzione pragmatica che consiste in una quasi finzione, un vero quarto nodo critico nella procedura», afferma che «l’approvazione del testo “salvo intesa tecnica” non comporta una mera redazione definitiva di un testo finale da correggere a seguito di precise modifiche approvate dal Consiglio dei Ministri, adempimento formale per il quale sarebbe forse sufficiente l’opera svolta dall’ufficio di segreteria del Consiglio e dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio a cui è sottoposto, bensì la necessità di addivenire dopo la riunione del Consiglio dei Ministri ad «intese tecniche», il che conferma che in quel caso concreto il Consiglio dei Ministri non aveva ancora perfezionato l’intesa su un ben determinato testo.»

⁹⁰ Con riguardo, ad esempio, ad un decreto-legge, si tratta, infatti, di stabilire in quali circostanze la traduzione del compromesso politico nella redazione di tale fonte, spesso nell’ambito di riunioni di coordinamento successive promosse dal DAGL, di concerto con gli Uffici legislativi dei Ministeri coinvolti, ecceda i confini del coordinamento normativo. Cfr. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, cit., spec. 23 ss. Sul coordinamento normativo e il ruolo del DAGL, si vedano: C. ZUCHELLI, *Il ruolo del Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l’analisi tecnico-normativa (ATN) nell’attività normativa del Governo*, cit., 11-40; ID., *Il coordinamento normativo del governo: il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 14 - Seminario 2003*, Giappichelli, Torino, 2004, 199-216; P. DE LUCA, *Il DAGL nel processo normativo endogovernativo italiano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all’indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 23 agosto 2017. Sul coordinamento amministrativo, si vedano anche: C. MANCINO, G. SAVINI, *Le strutture di coordinamento della presidenza del consiglio: il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) ed il dipartimento per il coordinamento amministrativo (DI.C.A.)*, disponibile all’indirizzo: www.amministrazioneincammino.luiss.it, 27 maggio 2002.

⁹¹ Per una ricostruzione di tale figura, si vedano: A. FORNI, *Il Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3, 1986, 185-204; L. CIAURRO, T.E. FROSINI, *Profili costituzionali del Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Rass. parl.*, 2000, 975 ss.; G. SAVINO, S. DONDI, *Il Ministro per i rapporti con il Parlamento, spunti ricostruttivi e*

Ministro che il più delle volte è chiamato a stipulare intese successive, con suoi colleghi e con lo stesso Presidente del Consiglio, è il Ministro dell'Economia e delle Finanze (MEF), a motivo del fatto che in seno al Consiglio dei Ministri, o già nella riunione preparatoria, il c.d. "Preconsiglio"⁹², – recentemente anche nei "vertici"⁹³ che si tengono a Palazzo Chigi tra il Presidente del Consiglio, i Vicepresidenti e lo stesso Ministro dell'Economia e delle Finanze – possono presentarsi problemi connessi alle sue responsabilità e alle sue competenze, con risvolti evidenti anche nell'ambito dell'UE, soprattutto dopo la revisione dell'art. 81 Cost.

I problemi di natura economico-finanziaria sono spesso evidenziati direttamente in Consiglio dei Ministri dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, ora anche nei "vertici" di cui ho detto; mentre alle riunioni preparatorie del Consiglio essi emergono essenzialmente tramite i funzionari ministeriali presenti⁹⁴, soprattutto ad opera della Ragioneria Generale dello

prospettive di evoluzione, in *Rass. parl.*, 2014, 333 ss. Sull'organizzazione dell'omologo Dipartimento, cfr. A. SINISCALCHI, M. ANTONELLI (a cura di), *Il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento. Organizzazione e compiti*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2004. Si pensi, ad esempio, alla fase post consiliare. Secondo il Regolamento interno del Consiglio dei Ministri (art. 17), gli emendamenti governativi devono necessariamente essere sottoposti all'esame del Ministro per i rapporti con il Parlamento, al fine di poter consultare preventivamente le amministrazioni interessate e di ottenere il parere dei rispettivi Ministri. Si prefigura, pertanto, un vero e proprio "concerto", che a quanto risulta può realizzarsi formalmente, in via cartacea, o per le c.d. "vie brevi", cioè telefonicamente, ma anche il più delle volte attraverso riunioni di coordinamento. Solo in esito a tali consultazioni il Ministro per i rapporti con il Parlamento autorizza la presentazione di un emendamento o lo presenta direttamente firmandolo egli stesso, seguendo così l'*iter* descritto dagli artt. 86, c. 5, Reg. C. e 100 Reg. S. Cfr. B. G. MATTARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi dei ministeri nella produzione normativa*, in *Nomos*, 4, 1993, 119-171.

⁹² Occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 3, c. 1, del Regolamento interno del Consiglio dei Ministri, il Ministro che intende proporre l'iscrizione di un provvedimento o questione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, deve anche presentare la relazione tecnica verificata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (MEF), nel caso di schemi di provvedimenti che comportino nuovi o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate.

⁹³ Sicché parrebbe ripresentarsi l'"antica prassi" dei "vertici", cui allude S. MERLINI, *Autorità e democrazia*, Giappichelli, Torino, 1997, 143, ricordandone la residua persistenza anche dopo la legge 400. Si tratta comunque di riunioni ristrette che, anche di recente, pur mantenendo inalterata la componente politico-istituzionale essenziale che li ha caratterizzati anche in passato e che, almeno in parte, continua a caratterizzarli (ad es. il Presidente del Consiglio e i due Vicepresidenti nel Governo Conte), sono di volta in volta aperte a Ministri e Sottosegretari coinvolti negli affari di governo che presentano problemi politico-istituzionali e tecnico-giuridici rilevanti. La partecipazione anche di funzionari ed esperti non è però esclusa e, anzi, sembra essere ammessa sempre più spesso nella prassi. In tal caso, si potrebbe concludere che di veri e propri "vertici", in base al "modello" ricavabile dalla prassi più antica, non si possa più parlare. Non di meno, tali riunioni suscitano varie perplessità, soprattutto se si avesse conferma che le decisioni assunte in esse sono poi, il più delle volte, semplicemente "ratificate", e quindi di fatto non soggette ad una effettiva discussione e valutazione, nelle fasi successive del processo decisionale endo-governativo, in specie in Consiglio dei Ministri.

⁹⁴ In specie da parte dei Capi dei rispettivi Uffici legislativi, sul cui ruolo si veda, almeno, R. FINOCCHI GHERSI, *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di),

Stato, e alla presenza del Capo del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL), che può anche essere chiamato a coordinarle⁹⁵.

Tale prassi, nell'analisi politico-istituzionale di alcuni, precedenti Presidenti del Consiglio e Sottosegretari-Segretari del Consiglio dei Ministri⁹⁶, da un lato, e in quella tecnico-giuridica dei Capi dei Dipartimenti e degli Uffici della Presidenza del Consiglio via via coinvolti, dall'altro⁹⁷, è stata avvertita come un vero problema, in particolare per il notevole margine di apprezzamento che la Ragioneria Generale dello Stato possiede, dimostrando che di fatto c'è un confine molto labile tra discrezionalità tecnica e discrezionalità politica.

Si tratta di una situazione che presenta evidenti criticità, poiché, in concreto, si può determinare una confusione tra il livello tecnico – laddove si esplicano le competenze della RGS nel valutare la compatibilità finanziaria degli interventi e nell'apporre il visto di regolarità contabile – e il livello politico delle scelte. Tant'è che nelle recenti proposte di razionalizzazione del ruolo del MEF⁹⁸ e della Ragioneria Generale dello Stato, che è un suo Dipartimento⁹⁹, si è ipotizzato sia il trasferimento di quest'ultima alla Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁰⁰, sia l'istituzione presso la stessa di un «Ufficio governativo di

L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo, cit., 59 ss.

⁹⁵ L'art. 4, c. 3, del Regolamento interno del Consiglio dei Ministri prevede, infatti, che le riunioni preparatorie del Consiglio possano essere coordinate, in alternativa, oltre che dal Sottosegretario alla Presidenza con funzioni di Segretario del Consiglio dei Ministri o dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio, anche dal Capo del DAGL.

⁹⁶ Si vedano gli interventi di Giuliano Amato, Gianni Letta e Antonio Catricalà al già menzionato Convegno di Studi dedicato a «La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988».

⁹⁷ Mi riferisco, in particolare, all'intervento del Consigliere Cristiano Ceresani (all'epoca Capo dell'Ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri) al Convegno di Studi richiamato alla nota precedente e reperibile all'indirizzo sopra indicato.

⁹⁸ Cfr. M. LUCIANI, V. LIPPOLIS, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana?*, cit., 36. Nel *Paper* si dà conto dei risultati di un gruppo di lavoro istituito nell'ambito di «Italiadecide – Associazione di ricerca per la qualità delle politiche pubbliche», evidenziando che, «a fronte dell'accentramento di tutte le competenze economiche in capo ad un unico Ministero che in potenza può controllare gerarchicamente la RGS, la quale a sua volta ha un potere di veto insuperabile rispetto agli interventi normativi comportanti oneri di spesa, è necessario operare degli aggiustamenti per far sì che la Presidenza del Consiglio dei Ministri conservi il ruolo di chi realmente «dirige la politica generale del Governo» - in quanto «ne è responsabile»».

⁹⁹ Le cui funzioni sono indicate nell'art. 8 del d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43: «Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze».

¹⁰⁰ In tal senso, precisando, però, che: «il potere di direzione e di coordinamento del Presidente del Consiglio sarebbe fortemente valorizzato, ma ne soffrirebbe la virtuosità di un sistema nel quale occorre segnare uno stacco tra gli organi tecnici che accertano l'impatto delle politiche di spesa e il livello di decisione politica», si sono espressi M. LUCIANI, V. LIPPOLIS, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana?*, cit., 37. Analoga proposta è stata presentata dal Dott. Gianni Letta al Convegno sulla legge 400 ricordato più sopra. Si tratta evidentemente di proposte che si affiancano a quelle, cicliche, volte a creare strutture parallele alla

bilancio»¹⁰¹, non alternativo ma parallelo alla RGS. Tra i tecnici¹⁰² di Palazzo Chigi è emersa, invece, la proposta di istituire un organismo interno al Segretariato generale, composto da specialisti in grado di valutare la necessità di superare i veti della Ragioneria Generale dello Stato, in occasione della verifica della compatibilità finanziaria di un provvedimento – cioè quando si ha la mancata “bollinatura” di un atto –, attraverso un’apposita deliberazione del Consiglio dei Ministri, in considerazione del fatto che, in fin dei conti, è il Governo ad essere giuridicamente e politicamente responsabile di eventuali forzature in materia finanziaria e di bilancio.

Resta comunque il fatto che la Costituzione va rispettata. In particolare, anche se si realizzassero tali proposte, non verrebbero di certo meno i vincoli imposti dall’art. 81 e dagli obblighi sovranazionali e internazionali ai quali l’Italia si è volontariamente assoggettata, soprattutto al fine di rimanere in armonia con le esigenze di contenimento del nostro elevatissimo debito pubblico.

RGS, al fine di scalfirne il monopolio sull’informazione economica e per fornire un supporto adeguato agli altri organi costituzionali coinvolti nelle decisioni di spesa, nel caso di specie il Governo, di modo che esso non sia esclusivamente offerto dalla RGS e, soprattutto, soggetto alle sue “interpretazioni” delle norme contabili e alle sue “letture” dei dati di cui dispone. La RGS è infatti destinataria di ogni flusso informativo proveniente dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e qualunque provvedimento legislativo o atto adottato dal Governo idoneo a produrre effetti sulla situazione economica e patrimoniale dello Stato viene sottoposto al suo potere di verifica; essa è, altresì, abilitata a valutarne gli obiettivi programmatici di finanza pubblica. In ogni caso, è veramente sintomatico della situazione che si è venuta a creare nel corso degli anni, anzi dei decenni, il fatto che F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1959, 185, riferendosi ad un disegno di legge dell’epoca (III Legislatura), presentato nel 1958 dal II Governo Fanfani per disciplinare le «Attribuzioni degli organi del Governo della Repubblica e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri» (Atto Senato n. 94), rammenti che in esso era «...prevista pure la istituzione presso la presidenza di una Ragioneria centrale analoga a quelle già istituite presso i singoli ministeri e il cui personale dipende pertanto dal ministero del Tesoro e dalla Ragioneria generale dello Stato». In effetti, l’art. 17 di tale disegno di legge prevedeva, al secondo comma, che: «Presso la Presidenza del Consiglio è istituita la Ragioneria centrale dipendente dal Ministero del tesoro.». Il che la dice lunga sui rapporti tra il Presidente del Consiglio, la Ragioneria generale dello Stato, dipendente appunto dal Ministero del Tesoro, e quest’ultimo, già in quegli anni.

¹⁰¹ Si tratterebbe, comunque, a prescindere dalla denominazione, di un Ufficio con competenze ben distinte da quelle dell’attuale «Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile», istituito presso la Presidenza del Consiglio dall’art. 20 del d.P.C.M. 1° ottobre 2012 (cfr.: <http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/UBBRAC.html>). Si vedano, a proposito di tale nuova struttura, M. LUCIANI, V. LIPPOLIS, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questioni fondamentali dell’esperienza repubblicana?*, cit., 38 s., i quali precisano che «La struttura da creare presso la Presidenza del Consiglio, ossia l’UGB, potrebbe riprodurre le funzioni e le competenze della parallela struttura parlamentare [l’Ufficio parlamentare per il bilancio (UPB), appunto], con analoghe garanzie informative. In questo modo, la decisione di spesa potrebbe essere assunta sulla base di accertamenti tecnici (quelli della RGS), ma sarebbe messa alla prova di valutazioni tecnico-strategiche (quelle dell’UPB e quelle dell’UGB) che riprodurrebbero la complessità della nostra forma di governo parlamentare.»

¹⁰² Si veda l’intervento del Consigliere Cristiano Ceresani al Convegno sulla legge 400, già menzionato.

Potrei continuare con altri esempi di prassi da razionalizzare per mezzo di modifiche e integrazioni alla stessa legge 400, suscettibili di coinvolgere altre leggi e altri livelli normativi, o semplicemente illustrarvi prassi che richiedono soltanto adattamenti procedurali e/o organizzativi consentiti dal suo impianto, che comunque è flessibile, ma ovviamente in questa sede ciò non è possibile e non sarebbe neppure coerente con il programma di analisi e di riflessioni concepito per questo pomeriggio.

Sono in ogni caso consapevole di aver solo in parte esaurito il compito che mi è stato assegnato ai fini di questo incontro di studio. Non di meno, spero di aver offerto un quadro metodologico sufficientemente chiaro, per analizzare i vari profili della legge 400, e qualche utile spunto di riflessione circa il suo impianto organizzativo e funzionale, per apprezzare meglio le sue potenzialità e consentire anche di formulare quelle ipotesi di miglioramento che, come si è visto, resta senza dubbio necessario perseguire.