

LA STRUTTURA DEL GOVERNO*

SILVIO TROILO**

Sommario

1. La regolamentazione del Governo in epoca statutaria (cenni). – 2. La disciplina del Governo dettata dalla Costituzione. – 3. I principi di organizzazione dell'Esecutivo. – 4. Gli uffici di supporto della Presidenza del Consiglio fino al 1988. – 5. La legge n. 400 del 1988. – 5.1. Unità di indirizzo politico e articolazione interna del Governo. – 5.2. Le strutture serventi della Presidenza del Consiglio. – 6. Gli organi non necessari del Governo nella legge n. 400. – 6.1. Il Vice-presidente del Consiglio. – 6.2. I Ministri senza portafoglio. – 6.3. I Sottosegretari di Stato. – 6.4. I Vice-ministri. – 6.5. I Commissari straordinari del Governo. – 6.6. I Comitati interministeriali. – 6.7. Il Consiglio di Gabinetto. – 7. L'insufficiente influenza della legge n. 400 sull'istituzione Governo.

Suggerimento di citazione

S. TROILO, *La struttura del governo*, 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 ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Bergamo.
Contatto: silvio.troilo@unibg.it

1. La regolamentazione del Governo in epoca statutaria (cenni)

La storia costituzionale italiana, già in epoca liberale, è stata caratterizzata da ripetuti tentativi di disciplinare il ruolo del Presidente del Consiglio e quello del Consiglio dei Ministri, nonché i loro rapporti e quelli con gli altri organi governativi. Lo Statuto albertino, infatti, dopo aver sancito che «al Re solo appartiene il potere esecutivo» (art. 5), si limitava a prevedere che «il Re nomina[sse] e revoca[sse] i suoi Ministri» (art. 65) e che questi ultimi fossero «responsabili» (art. 67), senza fare cenno al Consiglio dei Ministri ed il suo Presidente.

Mentre nell'esperienza britannica la capacità di direzione politica del Primo Ministro e la centralità del Gabinetto si sono affermate senza bisogno di apposite regole giuridiche, per effetto della forza politica derivante dal controllo della maggioranza parlamentare, i Presidenti del Consiglio italiani, privi del sostegno di maggioranze coese ed esposti alle interferenze del Re, hanno cercato di rafforzare il proprio ruolo e quello del Gabinetto attraverso le norme giuridiche¹.

Così, dopo il r.d. n. 1122 del 1850 – adottato nel Regno di Sardegna su proposta di Massimo D'Azeglio – si è avuto prima il r.d. n. 3629 del 1867, voluto da Bettino Ricasoli, ma subito abrogato sotto il suo successore Urbano Rattazzi; poi, dopo l'avvento della sinistra storica al Governo, il r.d. n. 3289 del 1876, che attribuiva al Presidente del Consiglio il compito di mantenere l'uniformità dell'indirizzo politico ed amministrativo di tutti i ministeri, ma che ebbe un'attuazione assai ridotta; quindi il r.d. n. 466 del 1901 (passato alla storia come “decreto Zanardelli”), che accresceva le competenze del Gabinetto, allo scopo di limitare l'autonomia dei singoli Ministri, ed erodeva (ulteriormente) i poteri della Corona, soprattutto nel campo dell'alta amministrazione. Infine, l'avvento al potere del fascismo condusse alla legge n. 2263 del 1925 sulle “attribuzioni e prerogative del Capo del Governo”, che aboliva la fiducia parlamentare e concentrava i poteri di decisione politica nel Capo del Governo, Primo Ministro e Segretario di Stato.

2. La disciplina del Governo dettata dalla Costituzione

La Costituzione repubblicana si limita a porre pochi principi e regole in tema di struttura e di funzionamento del Governo, rinviando per tutto il resto alla legge, ma, di fatto, anche alla prassi, alle convenzioni ed agli atti di auto-organizzazione dello stesso Governo.

Nondimeno, anche a causa della difficoltà di individuare funzioni riservate in via esclusiva all'Esecutivo, i profili strutturali hanno assunto un rilievo

¹ Cfr., per tutti, U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1989, 448 ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 204.

determinante, perché la definizione del ruolo del Governo è stata ricercata sul piano dei suoi elementi costitutivi, facendo così dipendere dalla loro ricognizione anche la ricostruzione delle funzioni governative.

Mentre la Commissione di studio sulla riorganizzazione dello Stato e la nuova Carta costituzionale (la “Commissione Forti”) aveva inteso la funzione di governo come funzione essenzialmente amministrativa – con un conseguente ruolo secondario, o meno centrale, dell’Esecutivo rispetto al Parlamento² – nell’Assemblea Costituente, e prima nella “Commissione dei Settantacinque”, emersero e si confrontarono una posizione favorevole a riconoscere un ruolo direttivo del Presidente del Consiglio ed a circoscrivere l’autonomia individuale dei singoli Ministri ed una tesi che sosteneva il carattere rigorosamente collegiale del Gabinetto³.

In ogni caso, si partiva dall’idea che sarebbe stata una «errata illazione» – come sottolineò Meuccio Ruini nella sua “Relazione all’Assemblea Costituente sul Progetto di Costituzione” – sostenere «che pienezza di sovranità popolare ed efficienza di regime parlamentare portino con sé debolezza nei poteri di Governo». «Mai come oggi» – proseguiva Ruini – «dopo il dissolvimento politico e sociale che si va faticosamente ricomponendo, il Paese ha sentito la necessità di Governi forti e vitali. Questa necessità non contrasta con i principi della democrazia; che deve essere difesa, come non fecero i Governi dell’altro dopoguerra, contro colpi di mano faziosi e violenti»⁴.

In realtà, nonostante secondo Ruini «il progetto fa[cesse] del Presidente del Consiglio dei ministri non più un *primus inter pares*, ma un capo, per dirigere e coordinare l’attività di tutti i ministri»⁵, il testo della Costituzione poi approvato si è limitato, per ciò che riguarda la struttura, a fare proprio il tradizionale modello del governo per ministeri, indicando quali sono gli organi endogovernativi necessari – cioè il Presidente del Consiglio ed i Ministri, che insieme danno vita ad un terzo organo, il Consiglio dei Ministri (art. 92, c. 1) –, e, per quanto riguarda il funzionamento, a fissare alcuni principi fondamentali, rinviando alla legge sull’ordinamento della Presidenza

² V. COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA ORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all’Assemblea costituente*, Roma, 1946, I, 27 ss., nonché G. MELIS, *Prima e dopo la Costituzione: il Governo debole*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 381 ss.

³ Cfr., *ex plurimis*, V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione illustrata con i lavori preparatori*, Mondadori, Milano, 1976, sub art. 92, 289 ss.; G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l’organizzazione del Governo*, Cedam, Padova, 1986, 171 ss. Per un’analisi delle posizioni dei partiti antifascisti in materia v. G. MELIS, *Prima e dopo la Costituzione: il Governo debole*, cit., 361 ss.

⁴ M. RUINI, *Relazione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, in *Atti Ass. Cost.*, Roma, 1948, disponibile in http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/ddl/00Anc.pdf, 12.

⁵ *Ibidem*, 12. Il progetto, all’art. 86, stabiliva che «il Governo della Repubblica è composto del Primo Ministro, Presidente del Consiglio dei Ministri, e dei Ministri».

del Consiglio una più puntuale disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del Governo (art. 95)⁶.

Questa legge, peraltro, è stata approvata solamente quarant'anni dopo ed è la legge 23 agosto 1988, n. 400 di cui ci occupiamo in questo convegno. In attuazione della stessa sono stati adottati il regolamento interno del Consiglio dei Ministri (con d.P.C.M. 10 novembre 1993) e numerosi ordini di servizio di organizzazione delle strutture della Presidenza del Consiglio. In seguito, nel 1999, sono stati emanati due importanti decreti legislativi che hanno completato l'attuazione dell'art. 95 Cost., il d.lgs. n. 303/1999 di riordinamento della Presidenza del Consiglio e il d.lgs. n. 300/1999 di riorganizzazione delle strutture dell'amministrazione centrale (cioè dei ministeri).

Per quanto concerne i rapporti tra gli organi endogovernativi necessari, l'art. 95 ha evitato tanto di incentrare il potere di direzione politica nel solo Presidente del Consiglio, quanto di porre sullo stesso piano il Presidente del Consiglio e i Ministri.

Ora, nelle forme di governo parlamentari, l'Esecutivo è configurato come un soggetto politicamente unitario, capace di dare attuazione all'indirizzo politico che vuole perseguire, rispondendo di ciò di fronte al Parlamento. Occorre, dunque, assicurare che il Governo si comporti effettivamente in modo unitario, e quindi che i suoi diversi componenti agiscano conformemente ad un unico indirizzo politico, evitando tendenze centrifughe⁷. L'esperienza storica e comparata dimostra che, per perseguire l'obiettivo anzidetto, si può far leva o sul ruolo unificante del Consiglio dei Ministri oppure sulla prevalenza del Primo Ministro, dotati della forza politica e/o degli strumenti giuridici idonei a far prevalere un indirizzo politico unitario ed a bloccare le eventuali iniziative ministeriali divergenti da esso (come avviene nel Regno Unito o in Germania).

Invece, in Assemblea Costituente la diffidenza con cui – nonostante le parole di Ruini – si guardava ad un Governo “forte”, a causa dell'esperienza fascista, impedì che la Costituzione italiana accogliesse simili soluzioni.

Né a ciò ha supplito il sistema politico, configuratosi – se non già dalla prima legislatura⁸, certamente dalla seconda – in senso multipolare,

⁶ Va anche ricordato che la Costituzione non fa menzione dei regolamenti governativi, limitandosi ad accennare a quelli emanati dal Presidente della Repubblica, con formula che si è ritenuto non escludesse i regolamenti esecutivi ed attuativi adottati dal Governo.

⁷ Cfr., per tutti, S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, 1991, 637.

⁸ Sull'esperienza della prima legislatura v. G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nella prima legislatura repubblicana: un premierato ante litteram?*, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Il Mulino, Bologna, 2010, spec. 443-444; G. BRUNELLI, *La prima legislatura repubblicana: virtù e limiti dell'“eccezione degasperiana”*, in *Quad. cost.*, 2019, 11 ss.

producendo un parlamentarismo non maggioritario ed una “democrazia mediata”, dove il Gabinetto non era espressione di una coalizione coesa, guidata da un *leader* indiscusso e legittimato da una sostanziale investitura popolare⁹.

Perciò l’art. 95 Cost. si è limitato a prevedere che il Presidente del Consiglio dirige la politica generale del Governo, assumendone la responsabilità, e che mantiene l’unità dell’indirizzo politico ed amministrativo governativo, promuovendo e coordinando l’attività dei Ministri. Dal canto loro, i Ministri rispondono collegialmente per gli atti del Consiglio dei Ministri e individualmente per gli atti dei loro ministeri.

Se, quindi, il Presidente del Consiglio «dirige» la politica generale del Governo e «mantiene l’unità» dell’indirizzo politico, a “determinare” tale politica generale – intesa dai più come sinonimo di indirizzo politico e amministrativo¹⁰ – è un altro organo, ossia il Consiglio dei Ministri (anche se, in concreto, non è agevole stabilire precisi confini tra la determinazione della politica generale e la sua direzione)¹¹.

Dunque l’art. 95 Cost., nonostante ad una prima lettura sembri conferire al *Premier* un ruolo importante – quello, appunto, di dirigere la politica generale e di mantenere l’unità di indirizzo politico dell’Esecutivo –, in realtà ne delimita il ruolo rispetto al Consiglio dei Ministri. Pertanto c’è chi ha sostenuto che il Presidente del Consiglio non svolge un ruolo autonomo ma agisce in funzione del Gabinetto ed è un semplice *primus inter pares*, perché dirige e coordina, ma non assume la veste di superiore gerarchico rispetto agli altri Ministri¹².

Anche se altre voci si sono espresse in modo diverso, è indubbio che l’Assemblea Costituente ha adottato un modello per molti aspetti ambiguo, nel quale il ruolo del Presidente del Consiglio implica una direzione ed un coordinamento, ma di una politica generale che, come si è detto, non spetta a lui definire (essendo rimessa al Consiglio dei Ministri), richiedendo un’unità

⁹ Cfr., *ex plurimis*, le recenti ricostruzioni di O. CHESSA, *L’incerto monismo. Modello e prassi della forma di governo negli anni 1953-1970*, in *Quad. cost.*, 2019, 31 ss. e di G. GUZZETTA, *Dalla centralità del Parlamento alla crisi della Prima Repubblica*, *ivi*, 55 ss., nonché, specificamente sulla posizione del Presidente del Consiglio, di 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.*, 2016, 1059 ss.

¹⁰ Cfr., per tutti, E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, 149 ss. Ma per altri si tratta di attività strumentale rispetto all’indirizzo politico (così, ad esempio, per T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, 1971, 155 e G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, 145). In tema v. A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, 2018, spec. 27 ss.

¹¹ Cfr., per tutti, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 203.

¹² V., ad esempio, S. CASSESE, *Lo “staff” del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in AA.VV., *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, 232-233.

di indirizzo senza individuare un unico centro decisionale e consentendo con ciò una – legittima – evoluzione o a favore del potere direttivo del *Premier* oppure a favore del potere decisionale del Gabinetto¹³.

3. I principi di organizzazione dell'Esecutivo

In effetti, la stessa formulazione dell'art. 95, c. 1, Cost. riprende insieme aspetti della disciplina di epoca statutaria e del periodo fascista¹⁴. Essa ha consacrato formalmente tre diversi principi di organizzazione del Governo, che si erano affermati in fasi diverse della storia politico-costituzionale italiana, e precisamente: a) il principio della responsabilità politica di ciascun Ministro, che, per il nesso esistente tra responsabilità e potere, comporta il riconoscimento della sua autonomia nella direzione del ramo dell'amministrazione statale (il ministero) a cui è preposto; b) il principio della responsabilità politica collegiale, incentrata nel Consiglio dei Ministri; c) il principio della direzione politica monocratica ad opera del Presidente del Consiglio¹⁵.

La dottrina ha tentato di individuare quale dei tre principi organizzativi si dovesse ritenere preminente sugli altri, senza tuttavia pervenire a conclusioni unitarie e incontrovertibili.

Così un primo orientamento, sia pure minoritario, ritiene che il Presidente del Consiglio sia titolare, sul piano giuridico, di poteri di autonoma determinazione delle linee generali dell'attività dell'Esecutivo, che esercita fin dal momento della formazione del Governo mediante la scelta dei Ministri, che accettano di collaborare all'attuazione del suo programma¹⁶.

All'opposto si colloca la tesi che ritiene che il Presidente del Consiglio, in mancanza di una diversa definizione normativa dei rapporti interni all'Esecutivo, debba svolgere solo attività di coordinamento e mediazione attraverso i poteri di presidenza dell'organo collegiale Consiglio dei Ministri¹⁷.

¹³ Cfr., per tutti, L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970, 701 ss.; G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma, 1994, 106 ss. e 114.

¹⁴ Cfr. l'art. 6 del r.d. n. 466/1901 (per cui «il Presidente del Consiglio rappresenta il Gabinetto, mantiene l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministri ...») e gli artt. 2 e 3 della l. n. 2263/1925 (in base a cui «il Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato ... è responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del Governo» e «dirige e coordina l'opera dei Ministri ...»).

¹⁵ Cfr., per tutti, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 203.

¹⁶ V., ad esempio, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1991, 561 ss.; cfr. anche G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Jovene, Napoli, 1970, 123 ss.

¹⁷ Cfr., tra gli altri, F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento repubblicano*, Giuffrè, Milano, 1959, 177 ss.; A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1981, 25 ss. e 336 ss.

Non manca, poi, chi segnala che il Governo si atteggia ad “organo a multipolarità diseguale”, in cui assumono rilievo preponderante il peso politico e gli interessi ministeriali di cui sono portatori i singoli membri dell'Esecutivo¹⁸.

Invece la visuale prevalente, pur ritenendo prioritario il principio collegiale nella determinazione dell'indirizzo politico, configura i rapporti fra *Premier* e Ministri secondo un modello intermedio, nel quale il Presidente del Consiglio è una sorta di *primus super pares*¹⁹.

Se si guarda a cosa pensa di sé lo stesso Presidente del Consiglio, tramite il sito ufficiale di Palazzo Chigi²⁰, si riscontra che si ritiene proprio un *primus super pares*: «Al Presidente del Consiglio, in quanto capo dell'Esecutivo, la Carta costituzionale conferisce un'autonoma rilevanza, facendone il centro nevralgico dell'intera attività del Governo: egli, infatti, ne dirige la politica generale e ne è il responsabile, mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuove e coordina l'attività dei Ministri.

«Il Presidente del Consiglio è, dunque, titolare di un potere di direzione dell'intera compagine governativa, il che lo abilita a svolgere ogni iniziativa volta a mantenere omogeneità nell'azione comune della coalizione, finalizzandola alla realizzazione del programma esposto in Parlamento al momento del voto di fiducia. Tali funzioni, però, non si spingono sino a determinare unilateralmente la politica generale del Governo, compito questo assolto collegialmente dal Consiglio dei Ministri attraverso le sue deliberazioni».

Quanto detto sin qui induce a ritenere che il concreto equilibrio tra i principi organizzativi sopra menzionati non sia stabilito una volta per tutte dal testo costituzionale, ma sia di volta in volta realizzato in maniera diversa, a seconda degli equilibri complessivi del sistema politico, del grado di compattezza della maggioranza, del carisma del Primo Ministro²¹. Equilibri che, comunque, si sono sempre fondati su un multipartitismo poco coeso, che ha limitato o condizionato anche i poteri inequivocabilmente riconosciuti al *Premier* ed al Consiglio dei Ministri.

Pertanto, non è sufficiente ad assicurare l'unità e l'omogeneità del Governo che il principio collegiale e quello monocratico – su entrambi i quali la Costituzione fa leva – siano formalmente consacrati nel testo costituzionale. Occorre anche che ci siano gli strumenti giuridici e le condizioni politiche che

¹⁸ Cfr. L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988, spec. 137.

¹⁹ Cfr., *ex plurimis*, P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enc. giur.*, XV, 1989, 9; P. CIARLO, *Art. 95*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, cit., 1994, 376.

²⁰ V. www.governo.it

²¹ Cfr. S. BARTOLE, *Governo italiano*, cit., 638; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 204; E. CATELANI, *Art. 95*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, 2006, 1841 s. e 1844.

rendano effettivamente possibile ai due principi anzidetti di contenere le spinte centrifughe dei Ministri e dei loro apparati burocratici.

Riguardo agli strumenti giuridici, dalla Costituzione si possono ricavare con certezza soltanto: a) il potere del Presidente del Consiglio di proporre al Capo dello Stato i nominativi dei Ministri da nominare; b) la competenza del Consiglio dei Ministri a deliberare sulle questioni che riguardano la politica generale del Governo, poste all'ordine del giorno dal *Premier*; c) il potere del Presidente di indirizzare direttive politiche e amministrative ai Ministri, in attuazione della politica generale del Governo. Questo potere, ritenuto implicitamente ricompreso nei compiti di direzione della politica generale²², non implica però, di per sé, l'obbligatorietà delle direttive per i destinatari²³ e, comunque, consiste nell'individuazione di fini politici o di principi d'azione, che lasciano ampio spazio all'autonomia ministeriale in ordine alle modalità di attuazione (in particolare quando il Ministro "rappresenta" nel Governo le posizioni di uno dei partiti che sostengono l'Esecutivo).

Cosicché appare esatta l'affermazione di Giuseppe Ugo Rescigno, secondo cui, «per quanto al Presidente del Consiglio spettino molti poteri analoghi a quelli che si rinvergono in un meccanismo di responsabilità politica istituzionale, l'uso ed il senso politico di questi poteri non configura una responsabilità politica istituzionale del Ministro verso il Presidente del Consiglio, ma strumenti di coordinamento e collaborazione»²⁴.

Ed infatti, ove un Ministro si ponga in contrasto con le esigenze di unità dell'indirizzo politico, il Presidente del Consiglio non sembra disporre di strumenti efficaci per rimediare, visto che, anche ove si ritenesse sussistente un suo potere di revoca del Ministro²⁵ (in altri ordinamenti, come Germania e

²² Cfr., *ex plurimis*, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 211.

²³ In quanto tali atti sono adottati nel quadro di rapporti organizzatori non gerarchici e la loro inosservanza è priva di sanzioni specifiche: cfr., per tutti, P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 10; E. CATELANI, *Art. 95*, cit., 1847. Si è conseguentemente affermato che «la direttiva va vista, piuttosto che come strumento di pressione o di condizionamento, come strumento di collegamento ed armonizzazione fra competenze» (G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 179).

²⁴ G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, 248.

²⁵ Potere a lungo non riconosciuto da molti studiosi, alla luce del silenzio della Carta costituzionale, e tuttora escluso da una parte della dottrina: v. ad esempio L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1991, 409; G. AZZARITI, in *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal "caso Mancuso"*, in *Giur. cost.*, 1995, 4657 s.; C. PINELLI, *ivi*, 4717 s. Altri studiosi ritengono, invece, che il potere di revoca sia implicito in quello di nomina dei Ministri (M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 120 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 553; G. PITRUZZELLA, in *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal "caso Mancuso"*, cit., 4724 s.) o connaturale alla posizione del Presidente del Consiglio ed al suo potere organizzatorio del Governo (S. GALEOTTI, in *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal "caso Mancuso"*, cit., 4700 s.) o implicitamente ricompreso fra quelli assegnati dall'art. 95 Cost. al *Premier* per il mantenimento dell'unità di indirizzo politico (P. CARETTI, *ivi*, 4670; F. CUOCOLO, *ivi*, 4684 s.; A. PACE, *ivi*, 4709 s.; G.U. RESCIGNO, *ivi*, 4731 s.; G. SILVESTRI, *ivi*, 4743 s.; nonché L. CARLASSARE, *Sfiducia individuale e revoca dei Ministri nel nuovo assetto politico italiano*, in AA.VV., *Scritti in onore di Serio*

Francia, previsto espressamente dalla Costituzione), nel contesto multipartitico italiano non si è mai arrivato ad utilizzarlo²⁶ e solo in un caso si è riusciti a rimuovere un Ministro dissenziente senza far cadere il Governo, grazie al fondamentale intervento del Parlamento, tramite l'approvazione di una mozione di sfiducia individuale²⁷.

In tale quadro e in mancanza, fino al 1988, della legge prevista dall'art. 95 della Costituzione, si è assistito allo «scadimento della funzione direzionale del Presidente del Consiglio in mera funzione mediatrice»²⁸ e alla trasformazione del Consiglio dei Ministri da sede di determinazione della politica governativa in sede di registrazione o di composizione delle scelte operate altrove: dai Ministri e dai loro apparati burocratici²⁹, dai Comitati interministeriali (proliferati nel corso degli anni)³⁰, dai partiti politici³¹. Per

*Galeotti, I, Giuffrè, Milano, 1998, spec. 168 ss.), mentre altri ancora lo ammettono nell'ipotesi di insanabile contrasto tra Premier e Gabinetto, da una parte, e singolo Ministro, dall'altra, ma non per modificare la linea complessiva dell'Esecutivo (tra gli altri, U. DE SIERVO, in *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal "caso Mancuso"*, cit., 4690; A. PIZZORUSSO, *ivi*, 4728 s.; A. RUGGERI, *ivi*, 4738 s.).*

²⁶ Anche se in taluni casi qualche Ministro ha rassegnato le dimissioni a seguito di un preciso invito del Premier (cfr. A. D'ANDREA, *Art. 92*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 1781; E. CATELANI, *Art. 95*, cit., 1851 s.).

²⁷ La mozione di sfiducia individuale in parola fu approvata dal Senato nel 1995 (e ritenuta costituzionalmente legittima dalla Consulta con la sentenza 18 gennaio 1996, n. 7) contro il Ministro della Giustizia Mancuso, entrato in aperto dissenso con la linea governativa, nei confronti del quale il Presidente del Consiglio Dini, pur a capo di un Esecutivo "tecnico", non aveva reputato di poter procedere alla revoca. In merito v., *ex plurimis*, F. DONATI, *Governo: Unità di azione del Governo e responsabilità politica dei singoli ministri alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 1996*, in *Quad. cost.*, 1997, 357 ss. Invece, in diverse condizioni politiche, il Presidente del Consiglio Spadolini – che pure, in una comunicazione al Senato dell'8 luglio 1982, aveva ritenuto «necessario che si formi una prassi costituzionale tale per cui il Presidente del Consiglio possa proporre al Presidente della Repubblica la revoca dei Ministri o dei Sottosegretari inadempienti» (cit. da R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 213) –, nell'autunno dello stesso anno, dopo aver richiesto pubblicamente le dimissioni dei Ministri del Tesoro e delle Finanze, che avevano assunto posizioni divergenti in materia economica, di fronte al rifiuto di uno dei due membri del Governo di lasciare l'incarico dovette dimettersi egli stesso e provocare la crisi dell'intero Gabinetto.

²⁸ 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 - Analisi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1977, 49. V. anche S. LABRIOLA, *Lineamenti costituzionali della Presidenza del Consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura del Governo*, Cedam, Padova, 1979, 62 ss. Anche la formazione dell'ordine del giorno delle sedute del Consiglio dei Ministri, che spetta indubbiamente al Premier, è stata sempre oggetto di una concertazione con i Ministri (cfr., per tutti, A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 259).

²⁹ In particolare da quelli aventi competenze strategiche, con la conseguente mera ratifica da parte del Consiglio dei Ministri delle proposte ministeriali o, non di rado, con l'approvazione di semplici titoli di provvedimenti, i cui effettivi contenuti venivano poi determinati dai singoli Ministri.

³⁰ Su cui v. *infra*, par. 6.6.

³¹ Cfr., *ex plurimis*, L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, cit., 66 ss.; S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, Giuffrè, 1983, 130.

cui, salva l'applicazione di poche regole imposte direttamente o indirettamente dalla Costituzione – che in pratica si limitavano a poco più della necessità di accordo fra il Presidente del Consiglio e la maggioranza dei Ministri per adottare le deliberazioni ordinarie (o dell'unanimità per le deliberazioni programmatiche) –, l'attuazione dell'art. 95 e la disciplina del funzionamento del Governo sono avvenuti sulla base di convenzioni e prassi costituzionali³².

4. Gli uffici di supporto della Presidenza del Consiglio fino al 1988

Speculare alla debolezza del Gabinetto e del Presidente del Consiglio è stata l'assenza per lungo tempo di un vero e proprio *staff* del *Premier*, protrattasi fino al 1988³³.

Fino al 1961, la Presidenza del Consiglio dei Ministri non ha avuto neppure una propria sede, condividendo quella del Ministero dell'Interno (prima Palazzo Braschi, poi il Palazzo del Viminale). Anche i servizi della Presidenza venivano assicurati dagli analoghi uffici del Ministero dell'Interno, mentre il personale "proprio" era molto ridotto ed era comunque distaccato da quel dicastero (quello assegnato come *staff* al Presidente del Consiglio non superava le 50 unità).

Nel 1961 la Presidenza del Consiglio ottenne una sede autonoma e si trasferì a Palazzo Chigi (fino a quel momento occupato dal Ministero degli Affari Esteri, a sua volta trasferito alla Farnesina), cominciando a crescere di dimensioni: nel 1963 aveva attorno a 300 dipendenti e nel 1980 circa 800. Tuttavia, essa non aveva né un proprio organico, né un proprio bilancio, ma utilizzava dipendenti di altri ministeri, comandati o collocati fuori ruolo (nei limiti di un contingente, più volte innalzato) e capitoli del bilancio del Ministero del Tesoro, con la conseguenza che venivano sottoposte al riscontro contabile della Ragioneria dello Stato anche le spese della Presidenza del Consiglio³⁴.

Dal 1961 al 1988 cominciò ad assumere un ruolo particolare il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, differenziandosi dagli altri Sottosegretari presso la Presidenza, incaricati di singole questioni. Tale soggetto si venne, infatti, configurando come il principale collaboratore politico del Presidente del Consiglio.

³² Cfr., per tutti, G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova, 1972, 66-67; C. CHIMENTI, *Introduzione alla forma di governo italiana*, Maggioli, Rimini, 1985, 331.

³³ Per una panoramica dell'evoluzione degli apparati governativi dall'entrata in vigore della Costituzione al 1988 v. P.G. LIGNANI, *L'amministrazione centrale dello Stato*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, VI, Cedam, Padova, 1990, 305 ss.

³⁴ S. CASSESE, *Lo "staff" del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 233-234.

Accanto a lui, si rafforzò il ruolo del capo di gabinetto, favorito anche dalla sua maggiore stabilità acquisita nella prassi: nei primi 34 Governi della Repubblica, dopo il 1948, i capi di gabinetto furono soltanto 14 e i vice-capi di gabinetto solo 4.

Infine, prese forma una prima articolazione interna della Presidenza, in cui assunsero un ruolo importante l'Ufficio legislativo e l'Ufficio del coordinamento amministrativo, chiamati a dirigere e coordinare l'attività normativa ed amministrativa del Governo³⁵.

5. La legge n. 400 del 1988

La legge 23 agosto 1988, n. 400, finalizzata a disciplinare l'attività del Governo e a dettare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è attuativa solo di una parte di quanto prescritto dall'ultimo comma dell'art. 95 Cost. Tuttavia, pur nella sua parzialità, essa costituisce un importante punto di arrivo in una vicenda che era iniziata già verso la fine della I legislatura, nel 1952, con un disegno di legge presentato dal Governo, e che si era poi trascinata per decenni senza giungere alla conclusione³⁶.

5.1. Unità di indirizzo politico e articolazione interna del Governo

La legge n. 400 ha razionalizzato gli strumenti che dovrebbero garantire l'unità di indirizzo politico e amministrativo del Governo, seguendo alcune importanti direttrici.

In primo luogo tutte le decisioni relative alla politica generale del Governo sono state assegnate al Consiglio dei Ministri³⁷: va, infatti, sottolineata l'espressa riconduzione all'organo collegiale del potere di determinazione

³⁵ *Ibidem*, 234-235.

³⁶ Nella II e nella III legislatura erano stati presentati altri disegni di legge dall'Esecutivo, ripresi nella IV legislatura (al Senato) e nella V (alla Camera) da singoli parlamentari. Nel corso dell'VIII legislatura, anche sulla base del «Rapporto sullo stato della pubblica amministrazione», redatto dalla «Commissione Giannini», e tenendo conto delle proposte avanzate dalla Commissione ministeriale presieduta da Giuliano Amato, il Governo presentò un nuovo disegno di legge, che decadde per l'anticipato scioglimento delle Camere. Nella IX legislatura fu presentato un ulteriore disegno di legge, che giunse all'approvazione della Camera e della competente Commissione del Senato, senza poter ottenere la definitiva approvazione, ancora una volta per anticipato scioglimento del Parlamento. Infine, il testo fu ripreso, con marginali modifiche, all'inizio della X legislatura, nel marzo 1987, dalle nuove Camere, giungendo a definitiva approvazione il 28 luglio 1988.

³⁷ Corroborando la posizione di chi ritiene il Consiglio dei Ministri «il vero *dominus* della compagine governativa» (così, ad esempio, G. ROLLA, *Il Consiglio dei Ministri tra modello costituzionale e prassi*, in *Quad. cost.*, 1982, 387). Per altro verso, l'art. 2, c. 1, l. n. 400 a più d'uno è parso confermare il carattere distinto e strumentale della «politica generale» rispetto all'«indirizzo politico» (su cui v. la precedente nota 10), allorché stabilisce che «il Consiglio dei ministri determina la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa; delibera altresì su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere» (così, ad esempio, S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica - Organi e poteri*, Maggioli, Rimini, 1989, 153 ss.).

della politica generale del Governo e di *ogni* questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere.

La legge si è inoltre sforzata di specificare – in modo dichiarato poi tassativo, anche agli effetti del controllo della Corte dei conti³⁸ – tutte le principali tematiche su cui deve deliberare il Gabinetto (art. 2):

- oltre ad ogni questione relativa all'indirizzo politico del Governo,
- l'indirizzo generale dell'azione amministrativa;
- i conflitti di attribuzione fra i Ministri; in verità, nel progetto di legge si era pensato di attribuire al *Premier* il potere di risolvere questi conflitti, ma tale scelta non è poi stata portata avanti;
- l'iniziativa del Presidente del Consiglio di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere;
- le dichiarazioni relative all'indirizzo politico ed agli impegni programmatici;
- i disegni di legge e le proposte di ritiro di disegni di legge;
- i decreti-legge, i decreti legislativi ed i regolamenti governativi;
- gli atti adottati dal Governo in sostituzione delle Regioni, in caso di persistente inattività oltre i termini obbligatori per legge, riguardo a competenze delegate;
- le proposte di sollevare conflitti di attribuzioni, o di resistervi, nei confronti degli altri poteri dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome;
- le linee di indirizzo in tema di politica internazionale ed europea e i progetti dei trattati e degli accordi internazionali di natura politica o militare;
- gli atti relativi ai rapporti con la Chiesa cattolica previsti dal sistema concordatario di cui all'art. 7 Cost. e le intese con le confessioni diverse da quella cattolica di cui all'art. 8 Cost.;
- lo scioglimento anticipato dei Consigli regionali;
- le nomine alla presidenza di enti, istituti o aziende di carattere nazionale, di competenza dell'amministrazione statale.

A favore del Presidente del Consiglio, in conformità dell'art. 95 Cost., è confermato il compito di promuovere l'attuazione della politica generale del Governo e di coordinare l'attività dei singoli Ministri. A tal fine, al *Premier* sono riconosciuti espressamente poteri di impulso (potendo convocare il Consiglio dei Ministri, fissarne l'ordine del giorno e promuovere l'attività ministeriale in ordine alla politica generale del Governo), di indirizzo (potendo emanare direttive politiche ed amministrative nei confronti dei singoli Ministri), di freno (potendo sospendere l'adozione di atti da parte degli stessi), di coordinamento (potendo istituire Comitati di Ministri con

³⁸ V. l'art. 2, c. 4, l. n. 400 nel testo oggi vigente, modificato dall'art. 12, c. 8, d.lgs. n. 303/1999.

funzioni istruttorie e concordare con i singoli Ministri le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere quando impegnano la politica generale del Governo): poteri che sembrano indicare che, nella fase attuativa – pur se non in quella determinativa – delle decisioni, egli gode di una posizione di *primus super pares*³⁹.

Corroborano tale posizione anche gli importanti poteri di iniziativa e di indirizzo riconosciutigli in settori rilevanti, quali le politiche europee e i rapporti con le Regioni (settori in cui promuove e coordina l'azione del Governo, ai sensi dell'art. 5, c. 3)⁴⁰, nonché – ai sensi delle leggi n. 801 del 1977 e n. 124 del 2007 – la sicurezza della Repubblica (ossia i servizi segreti) e il segreto di Stato⁴¹.

Non mancano, peraltro, voci che ritengono che la legge n. 400 abbia invece ridotto il peso del principio monocratico «forse più di quanto consente una lettura equilibrata ... delle disposizioni costituzionali», a causa del condizionamento esercitato dall'interpretazione dell'art. 95 Cost. consolidatasi nella quarantennale prassi precedente⁴². Tanto che, confrontando l'elenco dei poteri del *Premier* di cui all'art. 5, c. 2, della legge

³⁹ Cfr., per tutti, F. CUOCOLO, *Il Governo nell'esperienza repubblicana*, in AA.VV., *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, cit., 380; E. CATELANI, *Art. 95*, cit., 1846. Nell'attuale Governo Conte, peraltro, è stato riscontrato un rilevante ridimensionamento del ruolo del *Premier*, formalizzato nel “contratto di governo” posto a fondamento dell'Esecutivo: v., per tutti, A. D'ANDREA, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio (e di altre forzature imposte dai capipartito)*, in *Quad. cost.*, 2018, 681 ss.

⁴⁰ L'azione del *Premier* e del Gabinetto non è, peraltro, esclusiva, prevedendo il d.lgs. n. 300/1999 (art. 2, c. 4) che «i Ministri intrattengono, nelle materie di rispettiva competenza, i rapporti con l'Unione europea e con le organizzazioni e le agenzie internazionali di settore, fatte salve le competenze del Ministero degli affari esteri». In merito v. A. RUGGERI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio in rapporto alle Comunità europee: lineamenti di un assetto incompiutamente definito sul piano delle norme e dalle oscure, confuse esperienze*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1994, 1192 s. Analogamente, nei rapporti con le Regioni e gli enti locali ha assunto un ruolo rilevante il sistema delle Conferenze di cui all'art. 12 l. n. 400 ed al d.lgs. n. 281/1997 (formato dalla Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, dalla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e dalla Conferenza Unificata, tutte presiedute dal Capo del Governo), all'interno del quale si cerca di realizzare il coordinamento dell'azione dell'Esecutivo con quella delle autonomie territoriali. La legge n. 400 non detta, invece, alcuna specifica disposizione circa l'attività del *Premier* in politica estera e di difesa, né prevede un esplicito obbligo di consultazione o concertazione dei Ministri degli Esteri e della Difesa con il Presidente del Consiglio, come faceva l'art. 9 del r.d. n. 466/1901.

⁴¹ I poteri concernenti l'apposizione, la conferma dell'opposizione e la tutela del segreto di Stato (art. 1, c. 1, lett b) e c) della l. n. 124/2007) gli «sono attribuiti in via esclusiva» e non sono perciò delegabili, diversamente da altre funzioni in materia – inclusa la presidenza del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR) – che possono essere lasciate ad un Ministro senza portafoglio o ad un Sottosegretario. In tema v., tra gli altri, M. RAVERAIRA, *Segreto nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, 1999, 19 ss.; G. ILLUMINATI (a cura di), *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, Giappichelli, Torino, 2010 (in particolare il contributo, al suo interno, di A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*); V. PUPO, *Segreto di Stato e democrazia nell'Italia repubblicana*, Cedam, Padova, 2018.

⁴² Così S. BARTOLE, *Governo italiano*, cit., 652.

n. 400 con gli artt. 3 e seguenti del “decreto Zanardelli” (r.d. n. 446 del 1901), non emergerebbe alcuna radicale novità.

E comunque i poteri riconosciuti al *Premier* paiono a molti di tipo «negativo e compromissorio piuttosto che positivamente direttivo»⁴³, anche se la legge n. 400 cerca obiettivamente di frenare il ministerialismo «stabilendo un asse privilegiato tra consiglio dei ministri e Presidente del consiglio, in particolare potenziando la funzione di coordinamento spettante a quest'ultimo»⁴⁴.

In quest'ottica, il regolamento interno del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M. 10 novembre 1993)⁴⁵ ha poi tradotto sul piano procedurale tale indirizzo legislativo, prevedendo che:

- il Ministro che intende proporre un provvedimento da inserire all'ordine del giorno del Consiglio ne deve fare richiesta al *Premier*, corredandola con la relativa documentazione;

- almeno cinque giorni prima della riunione del Consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio dirama a tutti i Ministri gli schemi dei provvedimenti su cui il Gabinetto dovrà deliberare;

- gli schemi dei provvedimenti ed i relativi documenti devono essere esaminati nel corso di una riunione preparatoria presso la Presidenza del Consiglio (c.d. “Preconsiglio”), da tenere almeno due giorni prima della seduta del Gabinetto, al fine di pervenire alla loro redazione definitiva;

- nessuna questione può essere inserita all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri se non è stata esaminata nel corso della riunione preparatoria.

Attraverso questa disciplina si conseguono due risultati⁴⁶. In primo luogo, si assicura la circolazione all'interno del Governo delle informazioni sulle questioni su cui dovrà deliberare il Consiglio dei Ministri, che, grazie a ciò, potrà risolvere i problemi di coordinamento tra le diverse iniziative ministeriali; in secondo luogo, si concentra nel Presidente del Consiglio e nelle sue strutture serventi – vale a dire gli uffici della Presidenza – il coordinamento preventivo delle attività dei Ministri, visto che, solo dopo la riunione preparatoria e la redazione di una proposta di deliberazione

⁴³ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 413.

⁴⁴ P. CIARLO, *La legge sulla presidenza del consiglio e l'evoluzione della forma di governo*, in *Foro it.*, V, 1989, 312.

⁴⁵ Ispirato al principio collegiale più che a quello monocratico (cfr. S. MERLINI, G. GUIGLIA, *Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri*, in *Quad. cost.*, 1994, 503, secondo cui tale atto persegue una «forte e solidale responsabilità del Governo, promossa e coordinata dal Presidente del Consiglio»), pur se viene evidenziato da altre voci che il regolamento cercherebbe «di coniugare e “bilanciare”, lungo l'intero arco dei processi decisionali, il principio monocratico col principio collegiale» (L. D'ANDREA, P. NICOSIA, A. RUGGERI, *Prime note al regolamento del Consiglio dei Ministri*, in *Arch. dir. cost.*, 1993, 114).

⁴⁶ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 214.

compatibile con l'indirizzo del Governo, la proposta suddetta viene iscritta all'ordine del giorno della seduta del Consiglio dei Ministri⁴⁷.

Al Presidente del Consiglio sono, inoltre, attribuiti poteri strumentali al coordinamento delle attività dei Ministri (i cui doveri verso il *Premier* non sono, peraltro, precisati dalla legge n. 400). Più in dettaglio, il *Premier*, come si è anticipato:

- può sospendere l'adozione di atti da parte dei Ministri, pur competenti ad emanarli, sottoponendo le relative questioni al Consiglio dei Ministri⁴⁸;
- adotta le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, ovvero quelle relative alla direzione della politica generale del Governo;
- adotta le direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza della pubblica amministrazione;
- concorda con i Ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere e che impegnano la politica generale del Governo⁴⁹;
- può istituire particolari Comitati di Ministri con il compito di esaminare in via preliminare questioni di comune competenza o esprimere pareri su questioni da sottoporre al Consiglio dei Ministri.

A parte ogni considerazione sul grado di vincolatività delle direttive del *Premier* (che possono assumere varie forme e denominazioni)⁵⁰, egli non ha però strumenti giuridici adeguati per obbligare un Ministro ad adottare un determinato provvedimento o per sostituirsi alla sua inazione, nemmeno dopo che il Consiglio dei Ministri si sia eventualmente pronunciato a favore di iniziative del genere⁵¹.

⁴⁷ È invece scettico sull'incisività di tale procedura S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 94, secondo cui la riunione preparatoria «altro non è che una sorta di Conferenza di servizi dell'alta amministrazione intragovernativa, che, malgrado la enfatica dizione dell'art. 4, n. 2, del regolamento ... è solo destinata ad integrare una sub fase ausiliaria di consulenza tecnico amministrativa del procedimento di formazione dell'ordine del giorno della seduta del Consiglio dei Ministri».

⁴⁸ Potere già previsto dall'art. 8 r.d. n. 466/1901.

⁴⁹ Anche tale potere era già previsto dall'art. 7 r.d. n. 466/1901.

⁵⁰ Come circolari, istruzioni, criteri generali, ecc., non essendovi un atto tipico di direttiva. Circa tali atti, non di rado pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale (soprattutto quando hanno anche una valenza esterna), nella legge n. 400 «nulla è detto per cercare di conferire una maggiore incisività al potere di direttiva, cosicché bisogna ritenere che esso sia ancora una funzione dipendente dalla forza politica del Presidente» (P. CIARLO, *La legge sulla presidenza del consiglio*, cit., 312; v. anche *supra* la nota 23). In tema v., più recentemente, E. LONGO, *La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio nella prassi più recente*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo www.osservatoriosullefonti.it, 1, 2009, nonché, in generale, E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Giappichelli, Torino, 1999.

⁵¹ Cfr., per tutti, S. BARTOLE, *Governo italiano*, cit., 653.

5.2. Le strutture serventi della Presidenza del Consiglio

Per un migliore svolgimento dei compiti del Presidente del Consiglio, la legge n. 400 ha rafforzato la struttura amministrativa di supporto allo stesso⁵².

La legge, modificata dal d.lgs. n. 303/1999, ha previsto che gli uffici di diretta collaborazione con il *Premier* siano organizzati nel Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, cui è preposto un Segretario generale nominato con d.P.C.M., destinato a risultare, insieme al Sottosegretario alla Presidenza, il più diretto collaboratore del Capo del Governo⁵³. Egli, oltre ad essere il massimo responsabile dell'organizzazione amministrativa della Presidenza, si vede affidati compiti di tipo politico-amministrativo, altrettanto rilevanti e numerosi di quelli puramente burocratici, che possono anche proiettarsi all'esterno della struttura, ma devono riferirsi a funzioni e competenze proprie del *Premier* (non potendosi imputare direttamente al Segretario poteri o rapporti aventi una valenza politica esterna)⁵⁴.

Si tratta di funzioni prestabilite per legge e non assegnate discrezionalmente dal Presidente del Consiglio, che peraltro possono essere, alternativamente, affidate alla responsabilità di un Ministro senza portafoglio o delegate al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. Esse consistono, principalmente, nell'assicurare il quadro conoscitivo sullo stato di attuazione

⁵² V., *ex plurimis*, G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 191 ss.; E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Cedam, Padova, 1990, 73 ss.

⁵³ Cfr. S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 201; G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 445; P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo. Gli organi non necessari*, Giappichelli, Torino, 1995, 142. Non possono, pertanto, escludersi difficoltà nell'individuazione dei confini tra l'azione del Sottosegretario alla Presidenza e del Segretario generale (che pure dipende dal primo, «per quanto di competenza», *ex art. 18, c. 5, l. n. 400*).

Vale la pena di ricordare che, nella relazione accompagnatoria al primo d.d.l. attuativo dell'art. 95 Cost. (A.C. n. 2762), presentato nel 1952, si «esclude[va] che la struttura amministrativa della Presidenza possa assumere la figura di un Segretario generale; simile struttura, a parte gli inconvenienti che essa in genere comporta, mal si concilierebbe con il carattere della Presidenza e con la particolare posizione del Sottosegretario di Stato». Quarant'anni dopo, la relazione accompagnatoria ad altro d.d.l. attuativo dell'art. 95 Cost. (A.C. n. 1911), presentato nel 1984, sosteneva invece che l'istituzione di un Segretariato generale era «parsa la soluzione più congeniale alla peculiare configurazione della Presidenza del Consiglio, ove la struttura organizzativa svolge *in toto* un ruolo meramente ausiliario rispetto all'attività del Presidente del Consiglio, e dove, dunque, manca l'esigenza di un organo di filtro e di raccordo tra livello tecnico-amministrativo e livello politico, quale costituito nelle strutture ministeriali del Gabinetto» (affermazioni riportate da P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo*, cit., 149, nota 21).

⁵⁴ Come ha precisato la Corte costituzionale nella sentenza 28 aprile 1989, n. 242 (pt. n. 13 *Cons. dir.*). In ogni caso, il Segretario generale risulta in concreto «titolare di una posizione ... per molti versi equiparabile a quella dei ministri senza portafoglio» (*Così cresce il ruolo del segretario generale*, in *Guida dir.*, n. 36, 1999, 40; cfr. anche S. CASSESE, *Lo "staff" del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 239; P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo*, cit., 140-141). Per un recente e discusso esempio di esercizio di tale ruolo attraverso una circolare interna v. L. GORI, *Quali strumenti a tutela dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo del Governo?*, in *Quad. cost.*, 2017, 610 ss.

del programma di Governo, nel curare gli adempimenti necessari alla formulazione ed al coordinamento delle iniziative legislative del Gabinetto nonché all'attuazione della politica istituzionale dell'Esecutivo, nel predisporre quanto necessario a consentire e a coordinare la partecipazione del Governo ai lavori parlamentari, nell'assistere il *Premier* nelle attività da lui svolte in politica estera e di difesa e nei rapporti con le Regioni, nonché in ogni altro adempimento necessario per l'esercizio delle attribuzioni del Presidente del Consiglio, del Consiglio dei Ministri e dei Ministri senza portafoglio (art. 19 l. n. 400).

Le articolazioni del Segretariato sono di due tipi⁵⁵: i dipartimenti, che sono strutture apicali comprensive di una pluralità di uffici accomunati da omogeneità funzionale; gli uffici, che sono strutture generalmente allocate presso i singoli dipartimenti, ovvero dotate di autonomia funzionale, a loro volta articolate in servizi. Sempre con d.P.C.M. possono essere istituite apposite strutture di missione, caratterizzate dalla durata temporanea e dallo svolgimento di compiti particolari.

Questa ampia autonomia organizzativa della Presidenza del Consiglio – esercitata tramite decreti di natura non regolamentare che, però, non sono sottratti al controllo della Corte dei conti⁵⁶ – è completata dall'autonomia contabile e di bilancio, per cui la Presidenza provvede all'autonoma gestione delle proprie spese, utilizzando le disponibilità finanziarie stanziare nel bilancio dello Stato⁵⁷.

Tuttavia questa organizzazione, che si voleva snella e duttile, ha cominciato a crescere a dismisura.

Basti rilevare che dipendono dal Presidente del Consiglio, oggi, più di 4000 persone⁵⁸ e che presso la Presidenza sono al lavoro numerose commissioni di studio e operative. Tuttavia, solo una parte di questa struttura serve il *Premier*. Vi sono altri apparati con funzioni proprie, come il Dipartimento per l'informazione e l'editoria (che farebbe più utilmente parte del Ministero dei Beni culturali), il Dipartimento per i servizi tecnici nazionali (che dovrebbe essere collocato presso il Ministero dell'Ambiente o quello

⁵⁵ In tema v., per tutti, S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 274 ss., nonché il sito della Presidenza del Consiglio (in www.governo.it/organizzazione/uffici-dipartimenti-strutture/69), che annovera attualmente 13 dipartimenti e 4 uffici autonomi.

⁵⁶ Come ha puntualizzato la Corte costituzionale nella sentenza 29 maggio 2002, n. 221, annullando l'art. 9, c. 7, primo periodo, d.lgs. n. 303/1999 che li esentava dalla soggezione a tale controllo.

⁵⁷ In merito v. 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*, disponibile in www.osservatoriosullefonti.it, 2006/2007, 280 ss.

⁵⁸ Tra personale a tempo indeterminato, a tempo determinato, comandato o distaccato da altre amministrazioni, e dirigenti (questi ultimi in numero di 274, più altri 44 dirigenti della Protezione civile).

delle Infrastrutture), il Dipartimento dello spettacolo (che dovrebbe anch'esso far parte del Ministero dei Beni culturali) e il Dipartimento del turismo (che potrebbe far parte del Ministero delle Attività produttive)⁵⁹.

Nella Presidenza del Consiglio, poi, «si riproducono i vizi tipici di un sistema amministrativo inefficiente, come quello italiano»: così, da uno studio fatto alcuni anni fa, risulta che le ore dedicate all'attività di funzionamento sono quasi quattro volte quelle dedicate alle attività istituzionali e più di trenta volte quelle di gabinetto e di segreteria politica⁶⁰.

Quanto al Consiglio dei Ministri, esso non ha un vero e proprio *staff*. Oltre al relativo coordinamento assicuratosi dalle riunioni del cosiddetto "Preconsiglio"⁶¹, l'organo collegiale si giova di un Ufficio di segreteria, previsto dall'art. 20 della legge n. 400 e posto alle dipendenze del Sottosegretario alla Presidenza, che cura gli adempimenti preparatori ai lavori del Consiglio, fornendo la documentazione e l'assistenza necessarie per la convocazione di quest'ultimo, per la diramazione dell'ordine del giorno, nonché per la tenuta dei verbali e per l'esecuzione delle deliberazioni dello stesso. Tale Ufficio si trova così ad operare in un ambito che appare già servito dal Segretariato generale, rispetto a cui deve, conseguentemente, agire in modo complementare, dato che quest'ultimo ha il compito di curare ogni adempimento necessario per l'esercizio delle attribuzioni anche del Consiglio dei Ministri⁶².

6. Gli organi non necessari del Governo nella legge n. 400

Secondo l'opinione generale la Costituzione, indicando gli organi endogovernativi necessari, non ha voluto escludere la possibilità che si abbiano ulteriori articolazioni interne all'Esecutivo, a condizione che esse non occupino spazi riservati agli organi necessari. Sicché le non poche figure preesistenti al 1948 sono state mantenute in vita anche dopo tale data, nel

⁵⁹ Già prima della legge n. 400/1988 si era sostenuta la necessità di dislocare presso altri apparati i compiti di amministrazione attiva non strumentali alla direzione e al coordinamento dell'attività governativa (cfr., ad esempio, G. PITRUZZELLA, *L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio*, in *Foro it.*, V, 1989, 372; G. RIZZONI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri: un ministero "sui generis"*, in C. D'ORTA, F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Laterza, Bari, 1997, 378).

⁶⁰ S. CASSESE, *Lo "staff" del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 237-238.

⁶¹ Previste dall'art. 4 del regolamento interno del Governo ed a cui partecipano i capi di gabinetto o degli uffici legislativi dei ministeri interessati, con il Ragioniere generale dello Stato ed il capo dell'Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri, sotto la direzione del Sottosegretario alla Presidenza o del Segretario generale (*ibidem*, 238). Nessuna questione o proposta concernente atti normativi o provvedimenti amministrativi generali può essere inserita nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri se non è stata esaminata nella riunione preparatoria, al termine della quale viene trasmesso al Presidente del Consiglio l'elenco dei provvedimenti che potranno essere esaminati nella seduta del Gabinetto.

⁶² Cfr. P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo*, cit., 154-155.

presupposto che la volontà del Costituente fosse quella di (consentire di) conservarle⁶³.

Gli organi non necessari, però, non fanno parte del Governo strettamente inteso – stante la lettera dell'art. 92, c. 1, Cost. – ma dell'Esecutivo in senso più ampio, svolgendo compiti ausiliari, sussidiari od ulteriori rispetto a quelli espressamente riservati agli organi necessari. Inoltre, non intrattengono alcun rapporto fiduciario con le Camere⁶⁴.

Pertanto, la fissazione da parte della legge (art. 1, c. 376, l. n. 244 del 2007)⁶⁵ del numero massimo di componenti, a qualunque titolo, del Governo – compresi Presidente del Consiglio, Ministri (con e senza portafoglio), Sottosegretari e Vice-ministri – non va intesa come riconoscimento della natura di organi costituzionali anche delle ultime due categorie di essi.

Tale numero non può essere superiore a 65. Inoltre, la composizione del Governo deve essere coerente con il principio di pari opportunità di genere sancito dall'art. 51 della Costituzione. In realtà le donne non sono mai state più di 17 su oltre 60 membri⁶⁶.

A titolo di confronto, in Germania l'attuale Gabinetto di Angela Merkel comprende 47 componenti⁶⁷, in Francia quello di Edouard Philippe 32⁶⁸, in Spagna quello di Mariano Rajoy (in carica fino al 2018) 29⁶⁹, nel Regno Unito quello di Theresa May 121⁷⁰.

6.1. Il Vice-presidente del Consiglio

La legge n. 400 ha sanzionato e disciplinato le numerose figure di organi governativi eventuali già conosciute dalla prassi.

⁶³ Anche se la loro presenza è vista da una parte della dottrina come un'alterazione formale, e talora sostanziale, della struttura del Governo (A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., spec. 158-159; P. BARILE, *Consiglio dei Ministri*, in *Enc. giur.*, VIII, agg. 1991, 8 ss.).

⁶⁴ Cfr., per tutti, P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo*, cit., 3 ss. Qualche autore ha invece configurato i (soli) Sottosegretari come organi facenti parte del Governo (L. ELIA, *I sottosegretari di Stato rivestono "funzioni di governo"?*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, III, Giuffrè, Milano, 1967, 449; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, cit., 228 e *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 1990, 405).

⁶⁵ Modificato dall'art. 1 l. n. 172/2009 e dall'art. 15, c. 3-bis, d.l. n. 195/2009, aggiunto dalla legge di conversione n. 26/2010.

⁶⁶ Nell'odierno Governo Conte su 65 (ora 64) componenti le donne sono 11: 5 su 19 Ministri (18 dopo le dimissioni di Paolo Savona) più il *Premier*, e 6 su 45 Sottosegretari e Vice-ministri.

⁶⁷ Precisamente: il Cancelliere, 15 Ministri federali, 3 Ministri di Stato che coadiuvano il Ministro degli Esteri, 28 Sottosegretari di Stato.

⁶⁸ Precisamente: il Primo Ministro, 16 Ministri, 3 Viceministri e 12 Sottosegretari di Stato.

⁶⁹ Precisamente: il Primo Ministro, 14 Ministri, 14 Sottosegretari.

⁷⁰ Precisamente: il Primo Ministro, 22 Ministri del Gabinetto, 98 tra Ministri non facenti parte del Gabinetto, Ministri di Stato e Sottosegretari di Stato.

In primo luogo, su proposta del *Premier*, il Consiglio dei Ministri può attribuire ad uno o più Ministri, con portafoglio o nominati *ad hoc*, le funzioni di Vice-presidente del Consiglio: a tale soggetto – o al più anziano tra essi – spetta la supplenza del Presidente, nel caso in cui questi sia assente o temporaneamente impedito (altrimenti svolta dal Ministro più anziano d'età, salva diversa disposizione del *Premier*) (art. 8 l. n. 400).

In concreto, si ricorre alla nomina del Vice-presidente per dare risalto alla presenza nella coalizione che sostiene il Governo di un partito diverso da quello che esprime il Presidente del Consiglio oppure per dare visibilità a *leader* politici, come oggi per i due *Vice-premier* Salvini e Di Maio⁷¹.

Non si può affermare, comunque, che, per il solo «riconoscimento formale» del rilievo dei *leader* di una o più delle forze politiche della coalizione, si abbia un'alterazione sostanziale della struttura del Governo⁷². Infatti, il Vice-presidente non assume funzioni sostanzialmente diverse da quelle di un Ministro senza portafoglio (eventualmente cumulate con quelle di capo del proprio dicastero)⁷³.

Un'alterazione di questo tipo si verificherebbe solo nel caso in cui al Vice-presidente fossero attribuite competenze costituzionalmente proprie del Presidente del Consiglio e come tali non delegabili⁷⁴. Tale eventualità non è mai stata registrata sul piano formale, anche se, nella prassi concreta dell'odierno Governo Conte, si riscontrano atteggiamenti dei *Vice-premier* di affermazione, più che di mera esternazione, di scelte di politica generale, nonché di impulso o freno anche nei confronti di compiti e attività spettanti al Gabinetto o ad altri Ministri.

6.2. I Ministri senza portafoglio

Accanto ai 13 Ministri posti a capo di un dicastero⁷⁵, vengono sempre nominati Ministri senza portafoglio, non preposti ad un ministero, i quali

⁷¹ Per esempio, nel Governo D'Alema (1998-2000), a guida D.S., la Vice-presidenza fu assegnata al popolare Mattarella; nel secondo Governo Berlusconi (2001-2005), essa spettò al leader di A.N. Fini, a cui fu poi affiancato un secondo *Vice-premier*, non direttamente rappresentativo di alcun partito, l'on. Tremonti; nel secondo Governo Prodi (2006-2008) vi era una doppia Vice-presidenza, di D'Alema (D.S.) e Rutelli (Margherita).

⁷² Cfr. F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento repubblicano*, cit., 188.

⁷³ Cfr. A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 179 s. (che rileva comunque un'alterazione formale della Costituzione).

⁷⁴ *Ibidem*, 179-180; P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 8.

⁷⁵ Ai sensi del d.lgs. n. 300/1999, che ha drasticamente ridotto il numero dei ministeri, precedentemente cresciuti nel corso del tempo fino a 22 provocando non poche frammentazioni di competenze tra più strutture ministeriali ed una minore funzionalità del Consiglio dei Ministri, a causa dell'elevata entità di componenti (considerando anche i Ministri senza portafoglio). Peraltro, la riforma del 1999, che doveva diventare operativa a partire dalla legislatura successiva, ha conosciuto una fase di difficile attuazione per le resistenze dei partiti di maggioranza, recepite sia dal II Governo Berlusconi, nel 2001, che dal II Governo Prodi, nel 2006 (anche se non dal IV Governo

svolgono le funzioni loro delegate dal Presidente del Consiglio, sentito il Consiglio dei Ministri (art. 9 l. n. 400)⁷⁶. Per l'espletamento delle funzioni delegate sono preposti ad un dipartimento della Presidenza del Consiglio.

La legge non pone limiti quanto alle funzioni demandabili, cosicché nel corso del tempo le deleghe sono state mutevoli, anche perché la nomina di tali Ministri risponde spesso ad esigenze di rappresentanza nel Gabinetto di partiti ed esponenti politici cui non è possibile assegnare, nel numero richiesto, la titolarità di dicasteri.

Talune figure di Ministro senza portafoglio, peraltro, sono previste da norme legislative, che ne individuano le funzioni, lasciando al Presidente del Consiglio la decisione di delegarle o meno. A quest'ultima tipologia appartiene, per esempio, il Ministro per la funzione pubblica⁷⁷.

Anche per i Ministri senza portafoglio si sono posti dubbi di costituzionalità, ritenendosi da alcuni che l'art. 95, c. 2, Cost. – sancendo la responsabilità individuale dei Ministri per gli atti dei loro dicasteri, oltre a quella collettiva per le deliberazioni del Gabinetto – richiedesse che ogni Ministro fosse preposto ad un dicastero (ed inoltre che il numero dei Ministri fosse determinato dalla legge)⁷⁸.

Berlusconi, nel 2008). Tali Esecutivi, subito dopo il giuramento e prima ancora di ricevere la fiducia parlamentare, hanno adottato decreti-legge per aumentare il numero dei ministeri, separando alcune strutture accorpate nel 1999. Così il d.l. 12 giugno 2001, n. 217, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2001, n. 317, ha elevato il numero dei dicasteri a 14, mentre il d.l. 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, l'ha portato a 18. Inoltre, in attuazione della legge n. 137 del 2002, sono stati adottati numerosi decreti legislativi correttivi e modificativi del d.lgs. n. 300 del 1999. Soltanto con l'art. 1, c. 376, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 è stata ripristinata la previsione originaria del d.lgs. n. 300, riportando a 12 il numero dei dicasteri, divenuti poi 13 con l'aggiunta del Ministero della salute, nuovamente istituito con legge 13 novembre 2009, n. 172. Su tale vicenda v. E. CATELANI, *Struttura del Governo: l'organizzazione dei ministeri*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, II, Jovene, Napoli, 2009, 489 ss.; E. LONGO, *La disciplina dell'organizzazione del Governo italiano nelle ultime tre legislature*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2009.

⁷⁶ Il relativo provvedimento è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Su tali Ministri v. *amplius* C. ROMANELLI GRIMALDI, *I ministri senza portafoglio nell'ordinamento giuridico italiano: contributo alla ricostruzione della figura*, Cedam, Padova, 1984; P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo*, cit., 63 ss.

⁷⁷ Ritiene che, in proposito, si ricorra ad una *fictione iuris* P.G. LIGNANI, *L'amministrazione centrale dello Stato*, cit., 340, in quanto si fingerebbe che il Ministro senza portafoglio eserciti, nel settore assegnatogli dalla normativa, quelle funzioni di indirizzo e coordinamento che, in mancanza, svolgerebbe il Presidente del Consiglio. Anche S. BARTOLE, *Governo italiano*, cit., 657, parla di "ambiguità" per la previsione indistinta di Ministri senza portafoglio con e senza compiti specifici assegnati dalla legge.

⁷⁸ Cfr., per tutti, F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento repubblicano*, cit., 198; F.S. SEVERI, *Ministro e Ministero*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, 1994, 544-545. Per tale motivo, all'inizio della I legislatura fu contestata la presenza di Vice-presidenti del Consiglio e di Ministri senza portafoglio nel Governo De Gasperi nominato nel 1948: l'on. Gullo, del gruppo parlamentare comunista, presentò alla Camera un o.d.g. (poi non approvato) che rilevava l'incostituzionalità del

La loro responsabilità può, invece, ricondursi agevolmente agli incarichi affidati, anche se non riferibili ad un ministero, e la loro presenza nel Gabinetto può contribuire ad una valorizzazione, soprattutto dal punto di vista politico, del Consiglio dei Ministri come organo di governo⁷⁹. È infatti ammesso da tutti, e attuato nella prassi, che i Ministri senza portafoglio partecipino ad ogni attività del Consiglio dei Ministri, in condizioni di parità con gli altri componenti, contribuendo così alle manifestazioni di volontà dell'organo collegiale.

Per altro verso, con la delega di funzioni a loro favore una serie di affari – e gli uffici che di essi si occupano – vengono separati dal resto delle competenze e delle strutture della Presidenza del Consiglio, rendendo forse meno agevoli l'omogeneità e il coordinamento complessivi, soprattutto quando il numero dei Ministri senza portafoglio risulta elevato⁸⁰.

6.3. I Sottosegretari di Stato

Da sempre presenti nell'Esecutivo in numero consistente sono i Sottosegretari di Stato, che coadiuvano i Ministri o il Presidente del Consiglio

procedimento seguito, anche per la circostanza che il Presidente del Consiglio e alcuni Ministri non avevano prestato giuramento nelle forme previste dall'art. 93 Cost. (a causa del fatto che il Governo era stato nominato l'anno prima ed aveva subito soltanto un rimpasto, venendo rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica Einaudi per la sola verifica della permanenza del rapporto fiduciario). Al riguardo v. A. GHIGLIOTTI, *De Gasperi e il centrismo: la prima legislatura repubblicana*, in *Federalismi*, disponibile in www.federalismi.it, 13, 2013, 9 s.

⁷⁹ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 8; cfr. P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo*, cit., 63 ss. In tal senso E. TOSATO, allora deputato, nel dibattito sulla fiducia al Governo De Gasperi (in *Atti parlam.*, Cam. dep., I leg., seduta pom. del 3 giugno 1948, 84), fece subito presente che il testo costituzionale doveva essere interpretato tenendo conto della realtà storica su cui esso andava ad incidere, realtà che, nelle forme di governo parlamentari, contemplava la presenza anche di Ministri senza portafoglio. Quanto poi alla presunta necessità che il numero dei Ministri sia fissato per legge, Tosato rilevò che l'art. 95, c. 3, prevede tale regola per i «ministeri» e fra gli uni e gli altri «non vi è una connessione logica e necessaria». Cfr. A. GHIGLIOTTI, *De Gasperi e il centrismo*, cit., 9-10.

Va, inoltre, ricordato che già durante i lavori dell'Assemblea Costituente fu respinto un ordine del giorno presentato dall'on. Nobile, che intendeva escludere dal nuovo ordinamento costituzionale i Ministri senza portafoglio (*Atti Ass. Cost.*, II Sottocomm., I sez., seduta pom. del 10 gennaio 1947, disponibile in http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_I_Sezione/sed011/sed011nc.pdf, 96).

⁸⁰ Il numero dei Ministri senza portafoglio è infatti cresciuto sensibilmente nel corso del tempo: erano 2 nel V Governo De Gasperi (1948), 2 nel Governo Pella (1953), 3 nel I Governo Fanfani (1958), 4 nel I Gabinetto Segni (1959), 7 nel I Governo Cossiga (1980), 8 nell'Esecutivo Gorla (1987), 9 in quello De Mita (1988). In anni più recenti erano 11 nell'ultima fase del IV Governo Berlusconi, 6 nell'Esecutivo Monti ed 8 nel Governo Letta, anche se il loro numero si è ridimensionato nel Governo Renzi (fino a 3) ed in quelli successivi (essendo 5 nell'Esecutivo Gentiloni e inizialmente 6 nel Governo Conte, ridottisi a 5 a seguito delle dimissioni del Ministro per gli Affari europei, Paolo Savona).

ed esercitano i compiti delegati da questi ultimi con appositi decreti, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale (art. 10 l. n. 400/1988)⁸¹.

Introdotta dalla legge n. 5195 del 1888, la figura dei Sottosegretari non è stata richiamata espressamente dalla Costituzione, ma, anche prima dell'esplicita disciplina da parte della legge n. 400, risultava legittimata da una consuetudine costituzionale, più che da una semplice prassi consolidata⁸².

A loro riguardo, infatti, si è a lungo discusso non se potessero essere presenti nell'Esecutivo, ma se rappresentassero organi del Governo in senso stretto, ossia se fossero, o meno, titolari di autentiche "funzioni di governo". Ora, se è vero che i Sottosegretari svolgono, in collaborazione e su delega dei Ministri, importanti compiti non solo amministrativi – come l'intervento nelle sedute delle Camere «quali rappresentanti del Governo» (art. 10, c. 4, l. n. 400) – e in via di fatto possono ricevere, in settori delimitati, funzioni decisionali che concretano un indirizzo politico, nondimeno non risultano titolari diretti di attribuzioni costituzionali. È significativo che non siano considerati responsabili se non per le attività loro direttamente imputabili, come ad esempio le dichiarazioni politiche da loro rese, e che ad essi non spetti l'esercizio di un tipico potere-dovere ministeriale come la controfirma degli atti presidenziali⁸³.

Non si può, quindi, affermare che la presenza dei Sottosegretari comporti un'alterazione del modello di Governo previsto dalla Costituzione, dato che non si verifica alcuna sottrazione ad altri organi di competenze costituzionalmente prefissate.

Essi vanno, perciò, considerati collaboratori dei Ministri o del Presidente del Consiglio, non legati a loro da un rapporto fiduciario⁸⁴: possono anche

⁸¹ V., per tutti, L. VENTURA, *Note in tema di sottosegretari di Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 469 ss.; P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo*, cit., 85 ss. Il loro numero è cresciuto notevolmente nel corso degli anni, dai 24 del V Governo De Gasperi (nel 1948) ai 68 del VI Governo Andreotti (nel 1989) (v. i dati riportati in V. ONIDA, A. D'ANDREA, G. GUIGLIA, *L'ordinamento costituzionale italiano. Materiali e documenti*, Utet, Torino, 1990, 290), fino a raggiungere l'apice, se si includono i Vice-ministri, nel III Governo Berlusconi (nel 2005, con 63 Sottosegretari più 9 Vice-ministri) e nel II Governo Prodi (nel 2006, con 66 Sottosegretari più 9 Vice-ministri).

⁸² Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 9; L. CIAURRO, *Sottosegretario di Stato*, in *Enc. dir.*, XLII, 1990, 168; G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 189.

⁸³ L. VENTURA, *Note in tema di sottosegretari di Stato*, cit., 469 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 9; conforme Cons. Stato, parere 9 aprile 1966, n. 23, in *Cons. Stato*, 1966, 407 s. *Contra*, invece, L. ELIA, *I sottosegretari di Stato rivestono "funzioni di governo"?*, cit., 449; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, cit., 228; L. CIAURRO, *Sottosegretario di Stato*, cit., 168, secondo cui, «seppure in una posizione di subordinazione funzionale rispetto al ministro», il Sottosegretario è «investito delle funzioni di organo di governo».

⁸⁴ Cfr., per tutti, F. CUOCOLO, *Sottosegretari di Stato*, in *Enc. giur.*, XXXIV, 1988, 2; P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo*, cit., 94-95.

non essere parlamentari⁸⁵, non fanno parte del Consiglio dei Ministri e non partecipano alla formazione della politica generale del Governo, ma svolgono funzioni istituzionali – appunto, di ausilio di un Ministro – che possono essere integrate da compiti, politici e/o amministrativi, delegati da quest'ultimo⁸⁶. Possono anche partecipare a Comitati di Ministri, ma soltanto per sostituire o coadiuvare i rispettivi Ministri, mentre, quando intervengono alle sedute delle Camere o delle Commissioni parlamentari come rappresentanti dell'Esecutivo, anche al fine di rispondere ad interrogazioni ed interpellanze, devono comunque attenersi alle direttive del Ministro che assistono⁸⁷.

Proprio la funzione di collaborazione con un Ministro giustifica il particolare procedimento seguito per la loro nomina: occorre, infatti, un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, di concerto con il Ministro che il Sottosegretario è chiamato a coadiuvare, sentito il Consiglio dei Ministri. Il Sottosegretario assume le sue funzioni dopo il giuramento prestato davanti al Presidente del Consiglio.

Riveste una posizione particolare il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, che svolge le funzioni (proprie) di segretario del Consiglio dei Ministri, curando la verbalizzazione e la conservazione del registro delle deliberazioni e dirigendo l'Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri. Oltre a ciò sovrintende, per quanto di sua competenza, al Segretariato generale della Presidenza e, su delega del Presidente del Consiglio, può dirigere uno o più dipartimenti e uffici della Presidenza (artt. 4, c. 2, e 18, c. 5, l. n. 400).

La peculiarità del suo ruolo spiega perché riceva la sua investitura prima degli altri Sottosegretari e con un diverso decreto del Capo dello Stato e perché il Consiglio dei Ministri, nella prima riunione, si limiti ad esprimere il proprio consenso alla proposta del Presidente del Consiglio di nomina di un determinato Sottosegretario alla Presidenza⁸⁸.

⁸⁵ Nonostante siano nati, sul modello britannico, per rappresentare il Governo in quella delle due Camere di cui non faceva parte il Ministro da loro coadiuvato: cfr. L. VENTURA, *Note in tema di sottosegretari di Stato*, cit., 522; L. CIAURRO, *Sottosegretario di Stato*, cit., 175; F. CUOCOLO, *Sottosegretari di Stato*, cit., 3. Esprime, invece, dubbi in proposito P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo*, cit., 89 ss.

⁸⁶ Cfr. F. CUOCOLO, *Sottosegretari di Stato*, cit., 4.

⁸⁷ Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 9.

⁸⁸ Cfr. *ibidem*, 9. Per P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo*, cit., 102, per la nomina del Sottosegretario alla Presidenza non occorre nemmeno il parere del Consiglio dei Ministri, essendo sufficiente la proposta del *Premier*. Il ruolo di braccio destro del Presidente del Consiglio svolto da tale figura, in particolare quale segretario del Consiglio dei Ministri e partecipante alle sedute dell'organo collegiale, è ritenuto da una parte della dottrina un'alterazione della struttura del Governo e dell'equilibrio tra i principi monocratico e collegiale (A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 198 ss.), nonché una violazione del carattere di

6.4. I Vice-ministri

I Vice-ministri sono quei Sottosegretari (che non possono superare il numero di 10) a cui vengono conferite deleghe relative ad aree o progetti di competenza di una o più strutture dipartimentali o di più direzioni generali, cioè delle strutture amministrative di massima dimensione all'interno dei ministeri (art. 10, c. 3, secondo periodo, l. n. 400, come modificato dalla l. n. 81/2001).

Tale figura è stata introdotta a seguito della riforma dell'organizzazione dei ministeri, operata dal d.lgs. n. 300/1999, come soluzione di ripiego dopo il fallimento del tentativo di revisione dell'art. 95 Cost. finalizzato ad includervi la previsione di Ministri (c.d. *junior*) non preposti ad un dicastero ma a «specifiche strutture ministeriali», sul modello britannico⁸⁹.

Ai fini della nomina a Vice-ministro sembrerebbe necessaria l'attribuzione di una delega ampia ed organica⁹⁰ – «conferita dal Ministro competente», ma «approvata dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri»⁹¹ e formalizzata con decreto del Presidente della Repubblica (art. 10, c. 3, secondo periodo, l. n. 400) – che però non è riservata a favore dei soli Vice-ministri, nulla vietando che una delega di pari latitudine sia assegnata anche ad un “semplice” Sottosegretario (che non acquisisca il titolo di Vice-ministro) e con l'ordinaria procedura, che prevede l'intervento del solo Ministro delegante, senza coinvolgimento del *Premier* e del Gabinetto⁹².

segretezza che deve contraddistinguere i lavori consiliari, riservati ai soli membri del collegio (P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo*, cit., 101-102).

⁸⁹ L. CIAURRO, *La nuova figura dei vice Ministri: tra amministrazione e politica*, in *Giur. cost.*, 2001, 263 ss. Rileva R. ALESSE, *Il fallimento istituzionale della figura dei viceministri*, in *Quad. cost.*, 2003, 834 che l'innovazione, «nata per soddisfare velleità di ordine politico ... non sembra neanche essere complementare, da un punto di vista amministrativo, alla riforma ... dispost[a] con il decreto legislativo 31 luglio 1999, n. 300».

⁹⁰ Anche se non necessariamente coincidente con l'intera gamma delle competenze di uno o più dipartimenti o direzioni generali.

⁹¹ Per cui al Ministro, secondo A. RUGGERI, *Viceministri di nome e di fatto, overosia al di fuori della Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 2001, 528, non si chiederebbe altro che la mera esecuzione della volontà consiliare, anche se nella prassi sembra prevalere l'orientamento opposto, che vede il *Premier* e il Consiglio dei Ministri fare tendenzialmente propria la volontà del Ministro competente.

⁹² Cfr. F. BERTOLINI, *Ministri e Vice Ministri*, in *Enc. giur.*, XXII, agg. 2008, 10; R. ALESSE, *Il fallimento istituzionale della figura dei viceministri*, cit., 834. Ad esempio, le funzioni delegate con il recente d.P.R. 1 ottobre 2018 all'attuale Vice-ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica Lorenzo Fioramonti, pur ricomprendendo svariati compiti di promozione e indirizzo in materia di università e di alta formazione artistica, musicale e coreutica, non includono gli atti e i provvedimenti di particolare importanza politica, amministrativa o economica, i programmi e gli atti connessi alle direttive di ordine generale, le nomine, l'istituzione di commissioni, l'assegnazione ai dirigenti delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie, i provvedimenti di carattere gestionale, lo stato giuridico e le modalità di reclutamento del personale, ed altro ancora. Ciò che

D'altra parte, se ai sensi della legge n. 400 i Vice-ministri «possono essere invitati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro competente, a partecipare alle sedute del Consiglio dei Ministri, senza diritto di voto, per riferire su argomenti e questioni attinenti alla materia loro delegata» (art. 10, c. 4, secondo periodo), non si è mai dubitato che il *Premier* possa invitare a singole sedute del Gabinetto, a titolo consultivo, anche altri soggetti diversi dai Ministri⁹³.

Considerata anche l'equiparazione ai Sottosegretari sotto il profilo del contingente di personale loro assegnato⁹⁴, sembra che la peculiarità dei Vice-ministri si limiti essenzialmente al titolo loro attribuito⁹⁵. Una conclusione forse riduttiva, ma che evita il rischio che tali organi – indotti dalla consapevolezza della loro maggiore valenza politica a rivendicare, in concreto, ampia autonomia decisionale⁹⁶ – possano concorrere attivamente alla definizione della politica generale del Governo, non solo attraverso la partecipazione ai lavori del Consiglio dei Ministri ma anche in altre forme meno dirette ed evidenti, alterando gli equilibri stabiliti dalla Costituzione⁹⁷.

Tale conclusione sembra, d'altronde, confermata dalla prassi: guardando infatti alle deleghe ricevute ed al ruolo rivestito finora dai Vice-ministri, la loro figura non pare aver inciso in modo significativo sulla struttura e sul funzionamento del Governo.

6.5. I Commissari straordinari del Governo

I Commissari straordinari del Governo sono istituiti «al fine di realizzare specifici obiettivi, determinati in relazione a programmi o ad indirizzi

più rilevanti che all'altro Sottosegretario all'Istruzione, Università e Ricerca, prof. Salvatore Giuliano, sono state conferite, con D.M. 24 settembre 2018, deleghe di ancor maggiore ampiezza, in materia di organizzazione generale dell'istruzione scolastica, ordinamenti scolastici, istruzione post-secondaria, istruzione tecnica e professionale, stato giuridico e reclutamento del personale, inclusione scolastica di studenti con disabilità, DSA e BES, ed altro ancora, con le medesime limitazioni ed eccezioni previste per il Vice-ministro (come atti e provvedimenti di particolare importanza politica, amministrativa o economica, programmi e atti connessi alle direttive di ordine generale, nomine, istituzione di commissioni, assegnazione ai dirigenti delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie, ecc.).

⁹³ Cfr., per tutti, A. RUGGERI, *Viceministri di nome e di fatto*, cit., 529.

⁹⁴ Avendo l'art. 1, c. 24-*septies*, del d.l. n. 181/2006, aggiunto dalla legge di conversione n. 233/2006, abrogato espressamente l'art. 3 l. n. 137/2002 che riservava ai Vice-ministri un contingente di personale (enumerato in R. ALESSE, *Il fallimento istituzionale della figura dei viceministri*, cit., 834) fino a tre volte più numeroso e di qualifica superiore a quello assegnato ai Sottosegretari.

⁹⁵ A. RUGGERI, *Viceministri di nome e di fatto*, cit., 527; F. BERTOLINI, *Ministri e Vice Ministri*, cit., 10.

⁹⁶ Come si è da subito constatato: v. R. ALESSE, *Il fallimento istituzionale della figura dei viceministri*, cit., 834.

⁹⁷ A. RUGGERI, *Viceministri di nome e di fatto*, cit., 531. In ogni caso, gli interessi curati dalle strutture assegnate al Vice-ministro vedono rafforzata la possibilità di propria tutela e valorizzazione.

deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei Ministri, o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali». Essi sono nominati, per un periodo di tempo definito, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei Ministri (art. 11 l. n. 400)⁹⁸.

La loro figura è assai diversa da quella dei Commissari del Governo presenti nell'ordinamento statutario (che, ai sensi dell'art. 59 dello Statuto, potevano, al pari dei Ministri, assistere alle sedute delle Camere) e si ricollega maggiormente agli Alti Commissari creati nel secondo dopoguerra per dirigere un autonomo settore dell'amministrazione statale, non organizzato in ministero⁹⁹.

La legge n. 400, configurandoli quali organi straordinari e temporanei – e precisando che nel decreto di nomina devono essere determinati i loro compiti e le dotazioni di mezzi e personale –, ha anche risolto il problema della loro irresponsabilità politica, stabilendo che «sull'attività del Commissario straordinario riferisce al Parlamento il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro da lui delegato» (art. 11, c. 3). Infatti, i Commissari, non facendo parte del Consiglio dei Ministri, non sono politicamente responsabili per gli atti di tale organo e, non avendo compiti di indirizzo politico, non lo sono neppure per gli atti posti in essere individualmente¹⁰⁰.

Accanto ad essi¹⁰¹, nel corso del tempo sono stati nominati svariati altri Commissari sulla base di norme legislative specifiche, per i quali si pongono problemi di inquadramento e di coordinamento¹⁰².

⁹⁸ Del conferimento dell'incarico è data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella Gazzetta Ufficiale.

⁹⁹ In particolare gli Alti Commissari per l'igiene e la sanità pubblica, per l'alimentazione, per il turismo, due dei quali furono successivamente trasformati in autonomi ministeri, mentre le attribuzioni del terzo (relative all'alimentazione) furono devolute al Ministero dell'Agricoltura.

¹⁰⁰ Risultava più ambiguo il testo dell'originario d.d.l. A.C. n. 3403 (presentato nel 1982), che prevedeva che i Commissari potessero essere chiamati dal *Premier* ad intervenire, in relazione al loro incarico e senza diritto di voto, alle sedute del Consiglio dei Ministri e potessero «rappresentare il Governo in Parlamento per l'esame degli argomenti attinenti all'incarico». Tale previsione è stata però omessa dal testo della legge n. 400 poi approvato.

¹⁰¹ Attualmente ve ne sono tre: il Commissario straordinario di Governo per coordinare le attività connesse alla realizzazione dell'asse ferroviario Torino-Lione; il Commissario straordinario di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura; il Commissario straordinario di Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse (v. www.governo.it/comitati-commissioni-e-commissari).

¹⁰² Attualmente ne esistono ben dieci: a) il Commissario straordinario di Governo per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale dell'ex area militare denominata "Arsenale militare e area militare contigua Molo Carbone" situata nell'isola de La Maddalena (che, peraltro, nel sito della Presidenza del Consiglio viene ricompreso tra i Commissari straordinari istituiti ai sensi della legge n. 400); b) il Commissario straordinario del Governo ai fini della ricostruzione nei territori dei Comuni delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dall'evento sismico del 24 agosto 2016 (che, nel predetto sito, viene anch'esso ricompreso

6.6. I Comitati interministeriali

La legge n. 400 dedica poche regole ai Comitati interministeriali, proliferati nel corso del tempo per esigenze politiche e necessità di coordinamento delle attività ministeriali soprattutto nell'ambito economico, anche se ha concesso una delega legislativa per il loro riordinamento, peraltro non esercitata ma seguita da altri provvedimenti legislativi¹⁰³.

La legge distingue i Comitati di Ministri – che possono essere istituiti dal *Premier* «con il compito di esaminare in via preliminare questioni di comune competenza, di esprimere parere su direttive dell'attività del Governo e su problemi di rilevante importanza da sottoporre al Consiglio dei ministri, eventualmente avvalendosi anche di esperti non appartenenti alla pubblica amministrazione» (art. 5, c. 2, lett. h) – dai Comitati interministeriali, creati per legge e spesso dotati di poteri deliberativi.

Benché questi ultimi possano essere considerati una forma di concerto “istituzionalizzata” fra Ministri¹⁰⁴ che può trovare fondamento nell'esigenza

tra i Commissari straordinari istituiti ai sensi della legge n. 400); c) il Commissario straordinario del Governo per la gestione del piano di rientro del debito pregresso del Comune di Roma; d) il Commissario straordinario per lo svolgimento delle attività connesse al programma di ristrutturazione di cui al titolo VIII della legge n. 219/1981 sugli interventi a favore delle popolazioni colpite dal terremoto dell'Irpinia del 1980; e) il Commissario straordinario del Governo per la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio; f) il Commissario straordinario del Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale; g) il Commissario straordinario per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale; h) il Commissario per la realizzazione del progetto sportivo delle finali di coppa del mondo e dei campionati mondiali di sci alpino del 2021 a Cortina d'Ampezzo; i) il Commissario straordinario per la ricostruzione del ponte “Morandi” a Genova, ai sensi dell'art. 1 del d.l. 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2018, n. 130; l) il Commissario straordinario per gli interventi di riparazione, di ricostruzione, di assistenza alla popolazione e di ripresa economica nei territori dei Comuni di Casamicciola Terme, Forio e Lacco Ameno dell'isola d'Ischia colpiti dall'evento sismico del 21 agosto 2017 (v. www.governo.it/comitati-commissioni-e-commissari).

¹⁰³ In particolare la l. n. 537/1993 e il d.lgs. n. 430/1997. Su tali organi v., per tutti, D. CODUTI, *I Comitati interministeriali tra affermazione e crisi del “Governo maggioritario”*, Jovene, Napoli, 2012; G. MOBILIO, *I Comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile in www.osservatoriosullefonti.it, 2, 2017.

¹⁰⁴ Secondo l'impostazione di V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, in *Enc. dir.*, VII, 1960, 771. Altre tesi li considerano organi amministrativi, in cui siedono i Ministri non quali organi costituzionali ma in quanto rappresentanti delle rispettive amministrazioni (M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, 105 ss., ora in ID., *Scritti*, III, Giuffrè, Milano, 2003, 59 ss.) o comunque strutture con funzioni omogenee a quelle dei Ministri e non a quelle del Gabinetto, potendo soltanto attuare e non determinare l'indirizzo politico (G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1976, 309-310; P. GIOCOLI NACCI, *Comitati di Ministri e Comitati interministeriali*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Guarino*, Cedam, Padova, 1998, 487). Non manca, peraltro, chi prende atto del ruolo effettivamente svolto dai Comitati e li configura come «organi collegiali specializzati di governo, a competenza non generale, ma limitata a quei settori che il Gabinetto o il Primo Ministro o, nei sistemi come il nostro,

di coordinamento finalizzata all'unità dell'indirizzo politico e amministrativo *ex art. 95, c. 1, Cost.*¹⁰⁵, non c'è dubbio che il sistema dei Comitati comporta – come rilevato già da tempo da Leopoldo Elia¹⁰⁶ – una «relativa diminuzione del ruolo del Gabinetto».

Occorre però che tale diminuzione non sottragga al Consiglio dei Ministri la competenza a determinare l'indirizzo politico governativo¹⁰⁷. La legge n. 400 ha forse trovato al riguardo un punto di equilibrio disponendo, all'art. 6, c. 3, che «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». I Comitati non sembrano, dunque, confinati nel ruolo di meri esecutori delle deliberazioni del Gabinetto, ma autorizzati ad agire in autonomia, salva la facoltà di intervento nelle questioni rientranti nella loro competenza da parte del Consiglio dei Ministri, su richiesta del Presidente del Consiglio, al fine di mantenere l'unità di indirizzo governativo¹⁰⁸.

Tuttavia, a fronte della riduzione del ruolo del Gabinetto «è incerto il beneficiario del nuovo sistema: può essere il Primo ministro, ma potrebbe anche non esserlo, crescendo così il rilievo di singoli ministri o di alti burocrati o tecnocrati o, perfino, di rappresentanti di interessi particolari»¹⁰⁹. Infatti la presidenza e la direzione dei Comitati, affidate di norma al *Premier*, possono favorire il Presidente del Consiglio, ove vengano direttamente esercitate, oppure esaltare il ruolo dei Ministri di settore, a cui vengono molto spesso delegate (non avendo il *Premier* tempo per esercitarle)¹¹⁰. Inoltre, si deve riscontrare un'alterazione, se non formale, almeno sostanziale

la legge, hanno affidato alla loro direzione», che «godono di una sfera di competenza esclusiva di determinazione dell'indirizzo politico» (G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, Giuffrè, Milano, rist. 1997, 12 e 328), o comunque riscontra come nella realtà finiscano per assumere tali caratteri (G.F. CIAURRO, *Ministro*, in *Enc. dir.*, XXVI, 1976, 520).

¹⁰⁵ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 427; A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, in *Enc. giur.*, VI, agg. 1998, 2 ss.

¹⁰⁶ L. ELIA, *Primo Ministro (Diritto comparato)*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, 1966, 865.

¹⁰⁷ Come ritiene che avvenga in ogni caso A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 207 ss., per il quale i Comitati interministeriali contribuirebbero, altresì, a rendere il principio monocratico «non più un dato certo, costante e concettualmente predeterminato ... nelle sue concrete applicazioni, bensì una mera ipotesi interpretativa, affidata esclusivamente a fattori estremamente labili e contingenti (quali la personalità politica, il prestigio, l'esperienza, in una parola la "forza" del presidente del Consiglio)» (*ibidem*, 213).

¹⁰⁸ G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 176; G. MOBILIO, *I Comitati interministeriali*, 19.

¹⁰⁹ L. ELIA, *Primo Ministro*, cit., 865.

¹¹⁰ Tanto che in dottrina si ritiene che il Ministro di settore dovrebbe limitarsi a dirigere ed organizzare l'attività interna del Comitato, senza esercitare funzioni di direzione in ordine alle decisioni da assumere (cfr., tra gli altri, A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, cit., 12; D. CODUTI, *Comitati interministeriali e di ministri*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. V, 2012, 185).

dell'equilibrio interno al Gabinetto e della *par condicio* tra i Ministri a favore di quelli partecipanti al Comitato¹¹¹.

Del resto, non solo i Comitati con funzioni “esterne”, ma anche quelli c.d. “interni”¹¹² producono significative alterazioni al corretto funzionamento del Consiglio dei Ministri, poiché quest'ultimo si riduce spesso ad essere organo di “registrazione” delle volontà manifestate in quelle sedi, con una sostanziale «espropriazione di competenze (giuridiche) e di potere (politico) a danno del Consiglio»¹¹³.

Tale rilievo è attenuato solo in parte dalla riconduzione, da parte della dottrina prevalente, della responsabilità per gli atti dei Comitati in capo al *Premier* ed ai singoli Ministri partecipanti, non sembrando possibile, in mancanza di previsioni costituzionali, configurare una ulteriore responsabilità collegiale, analoga a quella disposta dall'art. 95, c. 2, Cost. per gli atti del Consiglio dei Ministri¹¹⁴.

Riguardo, poi, più specificamente all'impatto dei Comitati sulla posizione del Presidente del Consiglio, vi sono in dottrina due differenti visuali¹¹⁵.

Secondo una prima tesi, la presenza dei Comitati può comportare un sostanziale depotenziamento del *Premier*, in generale – perché essi sono predisposti per l'adozione di decisioni settoriali in pratica sostitutive di analoghe deliberazioni del Consiglio dei Ministri – e nella realtà concreta, potendo tali organismi diventare spesso impermeabili rispetto alle funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio.

Un altro indirizzo, invece, individua nel sistema dei Comitati svariati fattori capaci di rafforzare la posizione del *Premier*: il ruolo da lui svolto di tramite fra Gabinetto e Comitato, il sostanziale ampliamento dei suoi poteri su questioni originariamente di spettanza ministeriale, la possibilità di trasferire in sede di Comitato tematiche altrimenti da sottoporre al Consiglio dei Ministri.

In ogni caso, a fronte della loro eccessiva moltiplicazione – che, accanto ai Comitati con attribuzioni tecniche nell'amministrazione pubblica dell'economia (come il CICR o il CIP), ne aveva introdotti altri con compiti

¹¹¹ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 210-211; P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 8; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 569-570; *contra* P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo*, cit., 44-45.

¹¹² Ossia dotati di funzioni meramente preparatorie, consultive o esecutive rispetto alle competenze del Governo.

¹¹³ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 221.

¹¹⁴ Cfr. F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento repubblicano*, cit., 255; A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, cit., 10-11; D. CODUTI, *Comitati interministeriali e di ministri*, cit., 184. *Contra* G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 356 ss. L'attività dei Ministri all'interno dei Comitati dovrebbe essere, dunque, considerata una proiezione dell'attività dei loro dicasteri o, per i Ministri senza portafoglio, di quella svolta nell'adempimento degli incarichi loro affidati.

¹¹⁵ Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 8.

di indirizzo (a cominciare dal CIPE), giungendo sino ad affiancare a molti ministeri un Comitato di settore¹¹⁶ –, l'art. 7 della legge n. 400, come già accennato, aveva conferito al Governo un'apposita delega per il loro riordinamento, così da evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze, nonché per attuare il coordinamento delle attività inerenti a settori omogenei.

Benché essa non sia stata esercitata, con successivi interventi legislativi sono state realizzate una riduzione e una razionalizzazione del sistema dei Comitati. Ma resta il fatto che tale sistema, peraltro eterogeneo, è sopravvissuto¹¹⁷ e sembra aver spogliato il Consiglio dei Ministri di alcune sue funzioni, derogando, almeno in parte, al riparto di competenze costituzionalmente prefissato¹¹⁸. Infatti, diversamente dalle ricostruzioni della

¹¹⁶ Così, accanto al Ministero dell'Industria, era nato il CIPI (Comitato interministeriale per la politica industriale), a fianco del Ministero dell'Agricoltura il CIPAA (Comitato per la politica agricola e alimentare), accanto al Ministero delle Partecipazioni statali il CIPPSS (Comitato per le partecipazioni statali).

¹¹⁷ I principali Comitati interministeriali sono oggi: il CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica, istituito con l. n. 48/1967 ed attualmente composto da 6 Ministri più il *Premier*), il CICR (Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, ricostituito dal d.lgs.C.P.S. n. 691/1947 sulla falsariga di un precedente organo creato nel 1936 e formato da 5 Ministri più il Governatore della Banca d'Italia, senza diritto di voto), il CISR (Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica, creato dalla l. n. 124/2007 in sostituzione del precedente CIIS e composto dal Presidente del Consiglio o da un suo delegato e da 6 Ministri), il CIAE (Comitato interministeriale per gli affari europei, previsto dalla l. n. 234/2012 in sostituzione del precedente CIACE ed a cui partecipano il *Premier* e 9 Ministri), il CICS (Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, istituito dalla l. n. 49/1987, ma successivamente soppresso e ricostituito dalla l. n. 125/2014, composto dal Presidente del Consiglio, da ben 11 Ministri e dal Vice-ministro degli Esteri e della Cooperazione internazionale), il COMINT (Comitato interministeriale per le politiche relative allo spazio e all'aerospazio, appena istituito dalla l. n. 7/2018, cui partecipano il *Premier* e ben 12 Ministri, più il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni). Ma a questi si aggiungono altri organismi, come il Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica, introdotto dal d.l. n. 52/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 94/2012, il Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, di cui alla l. n. 190/2012, il CIPRIE (Comitato interministeriale per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento elettromagnetico), istituito dalla l. n. 36/2001, il Comitato interministeriale per le politiche di semplificazione e di qualità della regolazione di cui al d.l. n. 4/2006, convertito con modificazioni dalla l. n. 80/2006, il CIPU (Comitato interministeriale per le politiche urbane), istituito dal d.l. n. 83/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 134/2012.

Per un'elencazione degli organismi che hanno operato prima del 2012 v. D. CODUTI, *I Comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario"*, cit., 267 ss.

¹¹⁸ Cfr., per tutti, P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 8. Per una disamina della prassi seguita dai diversi Comitati interministeriali nella XVII legislatura v. G. MOBILIO, *I Comitati interministeriali*, cit., 29 ss., che rileva, nel complesso, che «in numerosi casi i piani e programmi, le direttive, gli indirizzi formulati dai Comitati interministeriali vengono prodotti senza che vi sia un intervento del Consiglio dei Ministri, ove invece si dovrebbe concentrare l'attività di definizione dell'indirizzo politico. Soprattutto con riguardo alla programmazione delle risorse o all'adozione dei piani specifici, l'intervento del Consiglio dei Ministri è molto limitato: se in alcuni casi si appunta nella relativa ratifica, in altri casi si concentra nella deliberazione del disegno di legge o del decreto-legge che legittima l'intervento dei Comitati o che stanza le risorse da programmare In altri casi non è

dottrina, la prassi indica che i Comitati non possono essere considerati come semplici collegi amministrativi, data la portata e il rilievo politico delle loro decisioni, e che le loro attribuzioni non sono sempre omogenee a quelle dei Ministri partecipanti, rendendo arduo intravedere in essi una mera “istituzionalizzazione del concerto” tra Ministri. Nel contempo, essi non si limitano all’attuazione nel loro settore dell’indirizzo politico e amministrativo determinato dal Gabinetto.

È peraltro difficile trovare una giustificazione a tale tendenza: non sembra certo possibile farlo invocando semplicemente il potere di auto-organizzazione del Governo, giacché, come rileva Antonio Ruggeri, non è pensabile che tale potere «si spinga fino al punto di consentire ad un organo costituzionale (il Governo-Consiglio) di spogliare praticamente sé stesso, trasferendo addirittura la propria anima politica ad altri»¹¹⁹.

Si potrebbe allora sostenere che i rapporti tra Consiglio dei Ministri e Comitati interministeriali siano fondati su un criterio di “sussidiarietà”, implicitamente ricavabile dall’art. 95 Cost. ed esplicitato dall’art. 6, c. 3, della legge n. 400, che consente anche ad un organo collegiale più ristretto di definire, in un determinato settore, l’indirizzo politico e amministrativo in nome e per conto dell’intero Gabinetto, salva la facoltà di quest’ultimo di tornare ad occuparsi direttamente delle relative questioni, su *input* del Presidente del Consiglio, stabilendo le direttive più opportune per evitare disarmonie rispetto all’indirizzo politico generale del Governo¹²⁰.

D’altra parte, pur se in ambito economico-finanziario i Comitati sembrano oggi meno necessari di ieri (tanto da essersi ridotti a due)¹²¹, l’entità e la complessità delle questioni che deve affrontare l’Esecutivo continuano a favorire la presenza di sedi specializzate diverse dal Gabinetto, come testimonia la prassi più recente, che ha conosciuto l’istituzione di numerosi nuovi organismi¹²².

riscontrabile neppure questo intervento “a monte” da parte del Consiglio dei Ministri» (*ibidem*, 76-77).

¹¹⁹ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 226.

¹²⁰ Cfr. G. MOBILIO, *I Comitati interministeriali*, cit., 80. Tra gli strumenti a tal fine a disposizione del Consiglio dei Ministri, oltre alle direttive indirizzate al Comitato, vi può essere anche l’esercizio della potestà normativa, con una conseguente “legificazione” dei contenuti delle decisioni da assumere.

¹²¹ Che sono il CIPE ed il CICR, su cui v. la precedente nota 116. Le ragioni di ciò vanno rinvenute, oltre che nell’accorpamento dei ministeri e nella riduzione del numero dei Ministri con portafoglio, in una molteplicità di fattori, che vanno dal trasferimento di non poche competenze all’Unione europea all’affidamento dell’intervento pubblico nell’economia alle Autorità amministrative indipendenti o comunque all’amministrazione più che alla politica, a seguito della separazione tra le due sfere.

¹²² In particolare, oltre al CISR (Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica) succeduto al precedente CIIS, il CIACE prima ed il CIAE poi (Comitato interministeriale per gli affari europei), il CICS (Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo), il COMINT

6.7. Il Consiglio di Gabinetto

Dopo essere stato inizialmente introdotto in via di prassi sotto il Governo Craxi, per riunire i Ministri più rappresentativi delle diverse componenti politiche della coalizione e consentire una più agevole e rapida formazione del consenso sulle questioni più rilevanti¹²³, la legge n. 400 ha formalmente previsto, all'art. 6, c. 1, la possibilità di istituire anche un particolare Comitato di Ministri, che prende il nome di Consiglio di Gabinetto, con il compito di «coadiuva[re]» «il Presidente del Consiglio dei ministri nello svolgimento delle funzioni previste dall'art. 95, primo comma, della Costituzione», ossia nel mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo. L'organo è composto dai Ministri designati dallo stesso *Premier*, sentito il Consiglio dei Ministri. In ogni caso, «il Presidente del Consiglio dei ministri può invitare a singole sedute del Consiglio di Gabinetto altri ministri in ragione della loro competenza» (art. 6, c. 2).

Benché sia considerato un Comitato di Ministri, la sua competenza non è circoscritta ad uno specifico settore, ma è estesa all'intera attività governativa (*rectius*: del *Premier*), sia pure a fini consultivi e preparatori. Non essendo poi un'articolazione interna del Consiglio dei Ministri, ma un organo esterno ad esso, nemmeno nella trattazione dei casi più delicati, a stretto rigore, potrebbe subentrargli il Gabinetto nella sua interezza¹²⁴.

(Comitato interministeriale per le politiche relative allo spazio e all'aerospazio, istituito nel 2018), il Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica, il Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, il Comitato interministeriale per le politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, il CIPU (Comitato interministeriale per le politiche urbane), su cui v. la precedente nota 116. Va rilevato che i Comitati interministeriali più "specialistici" tendono a rappresentare la proiezione organizzativa di indirizzi politici settoriali, che possono essere anche successivamente abbandonati o modificati dagli attori politici, con un conseguente declino pure dell'azione dei Comitati (come si constata, ad esempio, nel caso del Comitato per le politiche di semplificazione e del Comitato per le politiche urbane: cfr. G. MOBILIO, *I Comitati interministeriali*, cit., 65 ss.).

¹²³ Ma vi erano stati dei lontani precedenti nei Governi Badoglio, Bonomi, Parri e De Gasperi. Anche in Assemblea Costituente era stato fatto un tentativo, ad opera dell'on. Clerici, di introdurre in Costituzione la previsione del Consiglio di Gabinetto, ma senza successo (v. *Atti Ass. Cost.*, seduta pom. del 24 ottobre 1947, disponibile in http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed272/sed272nc.pdf, 1553 ss.).

¹²⁴ P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo*, cit., 12. Ed infatti fu il Presidente del Consiglio Craxi, con l'ausilio del Consiglio di Gabinetto, ad occuparsi nel 1985 del sequestro della nave "Achille Lauro" da parte di alcuni terroristi palestinesi, il che provocò la dura critica del Ministro della Difesa Spadolini, che era stato assente alla riunione dell'organo ristretto. Ciò fece sì che, in un successivo comunicato stampa, si puntualizzasse che «il Consiglio di Gabinetto si atterrà alle regole della piena collegialità, tenendo conto della rappresentatività politica che gli è propria e che costituisce la sua ragion d'essere» (v. G.U. RESCIGNO, *Consiglio di Gabinetto*, in *Enc. dir.*, Agg. II, 1998, 241, nota 6).

Ciò ha indotto una parte della dottrina a considerare l'organo contrario alla Costituzione¹²⁵, mentre chi ne ha difeso la legittimità ha fatto perno sul fatto che le sue determinazioni sono riconducibili all'ambito di pertinenza del *Premier*, non hanno forza vincolante e possono essere modificate o ribaltate dal Consiglio dei Ministri nell'esercizio delle proprie competenze¹²⁶. Oppure ha rilevato che ci si troverebbe di fronte ad una convenzione costituzionale recepita dalla legge, che non vincola giuridicamente il Presidente del Consiglio, e meno ancora il Consiglio dei Ministri (così come i vertici dei *leader* dei partiti di maggioranza, a cui in qualche modo il Consiglio di Gabinetto vorrebbe sostituirsi)¹²⁷. Questo ragionamento può valere, però, solo ove il Consiglio di Gabinetto non acquisisca un peso, anche solo politico, eccessivo, perché in tal caso sottrarrebbe al *Premier* concreti spazi di direzione che gli sono assegnati dalla Costituzione¹²⁸.

In verità, nella prassi costituzionale un rischio del genere non si è verificato, al punto che il regolamento interno del Consiglio dei Ministri del 1993 non fa alcuna menzione dell'organo e che nella c.d. Seconda Repubblica, dopo il 1994, esso non è stato più istituito¹²⁹.

7. L'insufficiente influenza della legge n. 400 sull'istituzione Governo

Per concludere, occorre chiedersi se sia mutato qualcosa, e quanto, nelle caratteristiche strutturali del Governo e nel suo funzionamento dopo l'adozione della legge n. 400 del 1988.

La risposta è, in sostanza, negativa, anche se diverse lacune sono state colmate e svariate procedure sono state perfezionate¹³⁰.

Le forze politiche presenti in Parlamento negli anni '80, «nel varare la nuova disciplina sulla Presidenza del Consiglio, non sono infatti riuscite a staccarsi dalla logica dei Governi di coalizione»¹³¹. Perciò il dilemma fra

¹²⁵ V., tra gli altri, A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 161, nota 6; P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo*, cit., 11 ss., che rilevano anche la violazione della *par condicio* tra i Ministri chiamati a far parte dell'organo e quelli esclusi da esso.

¹²⁶ V., *ex plurimis*, P. BARILE, *Consiglio dei Ministri*, cit., 9; S. BARTOLE, *Governo italiano*, cit., 640.

¹²⁷ G.U. RESCIGNO, *Consiglio di Gabinetto*, cit., 242 s.

¹²⁸ Cfr., per tutti, P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 8; V. ONIDA, A. D'ANDREA, G. GUIGLIA, *L'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 269.

¹²⁹ Il Consiglio di Gabinetto è stato presente nei Governi Craxi, Goria, De Mita, VI e VII Andreotti, ossia in tutti quelli succedutisi fra il 1983 e il 1992 (ad eccezione del Governo "elettorale" Fanfani del 1987). Ma dall'inizio dell'XI legislatura, nel 1992, nessun Esecutivo ha più compreso al suo interno tale organo.

¹³⁰ Cfr., per tutti, L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, cit., 193; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 410-411; M. MEZZANOTTE, *La figura del Presidente del Consiglio tra norme scritte e prassi*, in *Pol. dir.*, 2001, 330.

¹³¹ G. DONATI, *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Giappichelli, Torino, 1997, 109.

principio collegiale e principio monocratico è rimasto sostanzialmente irrisolto¹³²: come è stato efficacemente sottolineato, «il Capo del Governo ha le chiavi del sistema, ma la macchina è predisposta dal Consiglio dei Ministri (e dai partiti che lo sostengono)»¹³³.

Quanto al rapporto tra il Presidente del Consiglio e i singoli Ministri, al primo è stata affidata una funzione di mero indirizzo e coordinamento e non di vera direzione e reale controllo nei confronti dei secondi, che non gli assicura – al netto delle dinamiche politiche – una sostanziale preminenza su di loro. Sicché le relazioni fra tali organi sono state contraddistinte, in concreto, più dalle contingenze politiche e dalla personalità dei singoli che non dalle disposizioni legislative, con una frequente frammentazione della politica generale dell'Esecutivo.

Anche nella c.d. Seconda Repubblica, pur caratterizzata dall'istituzionalizzazione delle coalizioni preelettorali e da un irrobustimento del ruolo dei loro *leader*, ad «un processo di ambigua valorizzazione del principio monocratico nel momento elettorale ... non si è accompagnato un rafforzamento della capacità di indirizzo del Presidente del Consiglio nei confronti dei Ministri, talvolta pesantemente condizionata dalla struttura e dalle dinamiche della coalizione di maggioranza»¹³⁴.

Si è passati soltanto dai governi di coalizione alle coalizioni di governo¹³⁵, in cui la gestione dell'indirizzo politico è rimasta comunque dipendente da un «negoziato permanente» del *Premier* e del Gabinetto con i partiti di maggioranza¹³⁶.

Ciò fa capire che una sola legge non poteva cambiare d'un tratto situazioni consolidate da decenni, né dischiudere scenari che non trovavano riscontro nella realtà concreta, incidendo «sui due sistemi al crocevia dei quali si pone l'«istituzione Governo»: il sistema politico e il sistema amministrativo»¹³⁷.

D'altra parte, se «la politica nazionale, della quale è espressione l'attività di governo, trova nella Costituzione il proprio orizzonte di senso», i suoi fini ed obiettivi «sono frutto di scelte politiche» discrezionali, che possono

¹³² Cfr., per tutti, F. CUOCOLO, *Il Governo nell'esperienza repubblicana*, cit., 381.

¹³³ M. MEZZANOTTE, *La figura del Presidente del Consiglio*, cit., 331.

¹³⁴ G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e situazione di 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, 97.

¹³⁵ Secondo l'efficace sintesi di P.A. CAPOTOSTI, *La difficile governabilità italiana: dal governo di coalizione alle coalizioni di governo*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, 344 s.

¹³⁶ Cfr., *ex plurimis*, R. NANIA, *Indirizzo politico e accordi di coalizione nel funzionamento della forma di governo*, in G. AMATO, F. LANCHESTER (a cura di), *La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di governo*, Giuffrè, Milano, 2015, 40.

¹³⁷ G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 122-123.

dispiegarsi «anche al di là o al di fuori della Costituzione», senza per questo violarla¹³⁸.

Pertanto, anche le strutture chiamate a svolgere quell'attività risentono e, in un certo senso, si adattano alla scelte politiche che fissano l'indirizzo da perseguire, piegandosi, almeno in parte, alle "contropinte" dei partiti di maggioranza rispetto alla disciplina giuridica dell'Esecutivo e della forma di governo¹³⁹. In tal senso, può dirsi che la legge n. 400, pur operando una razionalizzazione della struttura del Governo, non ne ha certo negato le esigenze di elasticità né quelle di riferimento anche a norme non scritte per la disciplina dell'organizzazione¹⁴⁰.

Ora, a distanza di trent'anni dall'approvazione di tale legge, sembra opportuno procedere a perfezionare ed aggiornare ai tempi nuovi la disciplina da essa dettata in tema di struttura e funzionamento del Governo, senza cadere in un «eccesso di rigidità» che «può fungere da ostacolo alla evoluzione della vita politica»¹⁴¹, ma senza comunque dimenticare che i Costituenti, prevedendo la riserva di legge in materia di organizzazione dell'Esecutivo, intendevano anche offrire solide garanzie all'opposizione, conferendole «visibilità ed efficacia di azione nella comunità e nelle istituzioni rappresentative, attraverso l'opportunità di seguire i passaggi dell'azione del Governo e gli interventi degli organi che ne fanno parte, così da impostare la propria azione di controllo e di contrapposizione democratica»¹⁴².

¹³⁸ A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo*, cit., 38.

¹³⁹ E. LONGO, *La disciplina dell'organizzazione del Governo italiano*, cit., 13.

¹⁴⁰ S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 37 ss.

¹⁴¹ G. PITRUZZELLA, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le "virtù" del premierato*, in *Rass. parl.*, 2003, 327. Anche S. BARTOLE, *Governo italiano*, cit., 656, avverte che, «in presenza di regole scritte», i Ministri e gli altri attori sulla scena dell'Esecutivo «non possono non essere indotti ad esasperare la contrapposizione della loro personale responsabilità (quanto meno) nei confronti di quella del Presidente del Consiglio dei Ministri».

¹⁴² L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 677.