

**Evoluzione strutturale del Consiglio dei ministri e le più recenti prassi.
Rileggendo “Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana” di Antonio
Ruggeri**
di
Antonio Saitta***

SOMMARIO: 1. Il Governo negli studi di Antonio Ruggeri. 2. La teoria del governo “bipolare” e le riforme degli anni 1981-2020. 3. La teoria del governo “bipolare” e le trasformazioni politiche degli anni 1981-2020. 4. Conclusioni.

1. Il Governo negli studi di Antonio Ruggeri

Lo studio del Governo ha occupato, ed occupa tutt'ora, uno spazio non secondario nell'ampissimo campo di interessi coltivati da Antonio Ruggeri nella sua infaticabile attività scientifica. Cercando tra la sua enorme produzione, almeno venti titoli sono dedicati direttamente a profili strutturali e funzionali del Governo (senza contare, quindi, le ricerche sulle fonti governative o anche sulla forma di governo delle regioni), dagli studi monografici sul Consiglio dei ministri e sulle crisi¹ alle numerosissime note e commenti dedicate a temi di varia attualità costituzionale². Ruggeri è sempre stato interessato all'intreccio tra le regole

*Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Messina (ansaitta@unime.it).

** Saggio destinato agli Scritti in onore di Antonio Ruggeri.

¹ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano 1981, e *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano 1990.

² A. RUGGERI, *Struttura costituzionale del Governo e “ragioni” della controfirma del Premier*, in *Quad. cost.*, 1982, n. 2, 329 ss.; *Dall'affare Intersind alla “fiducia” senatoriale alla crisi di governo: le “tentazioni” istituzionali di un Premier nel corso di una vicenda costituzionalmente anomala*, in *Giur. cost.*, 1982, 1534 ss.; *Ordinamento della Presidenza del Consiglio e Commissario del Governo*, in *Le Reg.*, 1987, 361 ss.; *In tema di “disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri: impressioni e notazioni sparse sui profili costituzionali della legge n. 400 del 1988*, in *Autonomie e diritto*, 1989, nn. 1-2, 21 ss. e in *A.VV.*, *Scritti in onore di A. Falzea*, III, t. 2, Milano 1991, 739 ss.; *I “fondamenti” della potestà regolamentare del Governo*, in *Dir. e soc.*, 1991, 93 ss.; *Modello “reale” e modello “costituzionale” di crisi*, relazione alla Giornata di studio ad iniziativa

costituzionali e la prassi politico-istituzionale – che lui ama appellare “regolarità” della politica – che in pochi altri campi di esperienze costituzionali come in questo sono così inestricabilmente legate.

Com'è noto, nel saggio del 1981 è elaborata un'originale teoria in merito alla *vexata quaestio* della qualificazione giuridica del Governo: partendo dal dato normativo, certamente ambiguo, dell'art. 92 Cost., il Governo era stato definito, fino a quel momento, ora come *organo complesso* (composto dal Presidente del Consiglio e dai ministri che insieme formano, appunto il Consiglio dei ministri) ora come *complesso di organi* (o “*complesso organico*”), composto da una serie molto più ampia di organi, tra i quali spiccavano i comitati interministeriali³. Ruggeri respingeva entrambe le tesi e dichiarava la propria maggiore distanza soprattutto dalla prima⁴. Per il nostro Autore, anche sulla base dell'analisi dell'evoluzione subita dall'organo esecutivo

dell'Associazione italiana di scienze politiche e sociali su *Il ruolo del Presidente della Repubblica nelle crisi di governo*, Univ. Luiss, 5 dicembre 1990, Firenze s.d., 31 ss.; *Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, in *Pol. dir.*, 1/2000, 27 ss. e in AA.VV., *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, a cura di L. Ventura, Torino 2001, 33 ss.; *I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di Stato e della teoria della Costituzione)*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 109 ss.; *Viceministri di nome e di fatto, ovvero sia al di fuori della Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 3/2001, 523 ss.; *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, Padova 2002, 317 ss.; *Introduzione de La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Napoli 2006, VII ss.; *A proposito della formazione del Governo in tempi di “ingorgo” istituzionale (e dell'auspicata ripresa del processo riformatore con metodo bipartisan)*, in *www.federalismi.it*, 8/2006; *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di L. Carlassare*, a cura di G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, II, *Dell'organizzazione costituzionale*, Napoli 2009, 693 ss.; *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a cura di A. Ruggeri, Torino 2011, 465 ss.; *Art. 94 della Costituzione vivente: “Il Governo deve avere la fiducia dei mercati” (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *www.federalismi.it*, 23/2011 e in *Percorsi costituzionali*, 2-3/2011, 15 ss.; *Le dimissioni di Renzi, ovvero sia la crisi di governo del solo Presidente del Consiglio, le sue peculiari valenze, le possibili implicazioni di ordine istituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 18 dicembre 2016; *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in AA.VV., *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, a cura di A. Morelli, Napoli 2018, 43 ss.; *La intricata vicenda del Governo Conte*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2018; *“Forma di governo” e “sistema dei partiti”: due categorie ormai inseribili per la teoria costituzionale?*, in *Consulta OnLine*, 3/2018, 7 dicembre 2018, 599 ss., *La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudodemocrazia del web*, in *Consultaonline*, 2019, 385.

³ Per la prima posizione, R. cita (pag. 26, nota 2) Marchi, Predieri, Biscaretti di Ruffia, Cuocolo, Cattaneo, Cheli, Rescigno, Paladin, Mannino, Ciaurro, Alessi, Martines; per la seconda (*ibidem*, nota 3), Preti, Virga, Sandulli, Ciriello.

⁴ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 26.

sin dall'epoca monarchica e dalla chiara volontà espressa nel corso dei lavori della Costituente, la nozione di Governo "in senso stretto", se a questa comune espressione si volesse dare valore, si identificherebbe nel Consiglio dei ministri, sia sotto l'aspetto strutturale che funzionale⁵.

Il Consiglio dei ministri, dunque, quale dimensione concettuale, *secundum constitutionem*, di Governo. Ma all'interno del Consiglio le posizioni dei singoli componenti non sono eguali, perché una cosa è la posizione costituzionale del Presidente ed altra quella dei singoli ministri. Seppur il modello strutturale e dinamico non sia statico, bensì in continuo divenire e relativistico a seconda delle varie temperie politiche, la conformazione appare oscillare da una collegiale ad una complessa (segnata, appunto, dalla giustapposizione duale Presidente-ministri). Ma i due modelli non sono equivalenti, perché "l'art. 92, in cui si fonda il carattere bipolare della struttura del Consiglio, fornisce all'interprete dei fenomeni funzionali un canone direttivo, assumendo perciò un pregnante *valore tendenziale*" perché "le decisioni politiche di fondo, quale nucleo concettuale della «politica generale del Governo» (cioè del Consiglio), di cui parla l'art. 95 cost., non possono che essere frutto dell'incontro di due volontà, dei ministri e del Presidente, appunto: sono, dunque, il prodotto politico-giuridico di un'attività essenzialmente complessa"⁶.

La natura bipolare è individuata anche nella fase genetica del Governo. Ruggeri, infatti, prendendo posizione nel dibattito svoltosi in dottrina, afferma come nella formazione del Governo "si sia in presenza di due procedimenti (uno per il Presidente, un altro per i ministri nel loro complesso) che si svolgono contemporaneamente, che corrono su binari paralleli, di *due procedimenti collegati*, ciascuno dotato di una sua compiutezza (e rilevanza) giuridica, in cui l'uno (il procedimento di nomina del Presidente) condiziona però l'altro – tant'è che, se non avviene il primo, il secondo è (non semplicemente «inefficace», bensì ancor di più) «inesistente», ma quest'ultima è, a sua volta, influente sull'efficacia del primo dal

⁵ *Il Consiglio dei Ministri*, cit. 65 ss. Contra, G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova Cedam, 1986, 188 ss.

⁶ *Il Consiglio dei Ministri*, cit., 86 (enfasi testuale).

momento che, perfezionatosi questo, solo con la conclusione della nomina dei Ministri acquista piena efficacia la nomina del Presidente –⁷ e, quindi, il Governo-consiglio nasce “all’insegna di una netta distinzione procedimentale, nasce, cioè, *in via complessa* e conserva poi questa sua natura di fondo nella struttura così come nelle funzioni più immediatamente caratterizzanti il suo quotidiano agire politico-giuridico”⁸.

Lo schema bipolare vale, nella ricostruzione di Ruggeri, anche dal punto di vista funzionale: “la definizione della «politica» governativa nasce giuridicamente all’incrocio della volontà del Presidente con quella dei Ministri, nasce, cioè, in via (essenzialmente) complessa (combinato disposto artt. 92 e 95 cost.)”⁹. Tuttavia, com’è stato giustamente osservato, tenendo distinti i procedimenti di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei ministri si va verso la considerazione che i rapporti intragovernativi tra Presidente e ministri siano meglio rappresentati dalla modellistica del “complesso organico” piuttosto che da altre¹⁰ (ma di ciò si dirà meglio a breve).

2. La teoria del governo “bipolare” e le riforme degli anni 1981-2020.

Queste riflessioni venivano pubblicate nel 1981, quasi quarant’anni orsono. Il tempo trascorso è stato denso di trasformazioni costituzionali e politiche. Invero, in questi decenni da un lato nulla è formalmente mutato sul piano costituzionale per quanto concerne direttamente la forma di governo – non essendovi state riforme del circuito qualificativo dell’indirizzo politico “Parlamento-Governo”¹¹ – ma vi sono stati fondamentali interventi normativi sub-costituzionali come la Legge n.

⁷ *Il Consiglio dei Ministri*, cit., 144 (enfasi testuale).

⁸ *Il Consiglio dei Ministri*, cit., 155 (enfasi testuale).

⁹ *Il Consiglio dei Ministri*, cit., 239.

¹⁰ In argomento G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 76 s.

¹¹ In questi anni ci sono state la L. Cost. n. 1 del 1989 in tema di reati ministeriali, la L. cost. n. 3 del 1993, in tema di guarentigie parlamentari e la L. cost. n. 1 del 2001 con la quale è stata prevista l’elezione di parlamentari residenti all’estero che poco o nulla hanno inciso sui profili strutturali del Governo e del circuito fiduciario qui preso in esame. Discorso parzialmente diverso, ovviamente, andrebbe fatto qualora venisse definitivamente approvata la legge costituzionale nella quale è prevista la riduzione del numero dei parlamentari che, nei giorni in cui vengono scritte queste righe, è ancora *in itinere*.

400 del 1988 e il regolamento interno del Consiglio dei ministri, oltre al succedersi di numerose leggi elettorali e, favorito da queste ultime (ma non solo), il completo e ripetuto sovvertimento degli assetti politici del Paese.

Tutto ciò, ovviamente, obbliga ad una lettura storicizzata dello studio di Antonio Ruggeri in esame, anche se le riflessioni sulla struttura bipolare del Governo che ne costituiscono l'approdo teorico più originale si basavano soprattutto sull'analisi del dibattito in Assemblea costituente, sul dato testuale della Costituzione e sulle procedure, scritte e consuetudinarie, di formazione degli esecutivi che, lo si notava prima, non hanno subito grandi mutamenti, almeno sotto l'aspetto formale-procedimentale. Ma come l'Autore stesso avvertiva, non è possibile studiare la struttura costituzionale del Governo prescindendo dalle prassi e soprattutto dalle molteplici forze che dagli attori politici e istituzionali si scaricano proprio sul vertice del potere esecutivo il quale, tra l'altro, in questo quarantennio ha notevolmente rafforzato il proprio ruolo di protagonista dell'indirizzo politico, mettendo sempre più in ombra quello che appariva essere il ruolo assegnato al Parlamento dalla Costituzione (dal punto di vista giuridico-formale) e ai partiti (da quello politico-fattuale)¹².

Proprio storicizzando la ricerca condotta in quegli anni da Ruggeri, non può sorprendere più di tanto che egli, sin dalle prime pagine, citando Predieri definisse il Governo come «il grande ammalato del sistema» un *punctum dolens* fra i principali, e forse *il principale*¹³. Certo, si era alla vigilia del dibattito sulla "Governabilità" e della mai conclusa stagione sulle riforme costituzionali, ma soprattutto era assai difficile scorgere a quel tempo ciò che oggi ci appare in tutta evidenza, ossia che la crisi imminente avrebbe interessato non tanto il Governo quanto il sistema dei partiti che ne stavano alle spalle, destinati a crollare nel decennio successivo e a trascinare nella loro rovina buona parte del sistema parlamentare rappresentativo. Era anche assai difficile in quegli anni preconizzare dove avrebbe condotto il processo di integrazione europea e di globalizzazione

¹² P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico. 1945-1996*, Bologna, 1997.

¹³ *Il Consiglio dei Ministri*, cit., 7 (enfasi testuali).

quanto a svuotamento delle attribuzioni della sovranità statale e, quindi, in merito alla capacità effettiva delle istituzioni statali, soprattutto dei parlamenti, di determinare davvero l'indirizzo politico del Paese.

Certamente oggi è il Parlamento ad apparire, tra gli organi costituzionali, quello in maggiore sofferenza a dispetto del Governo che, praticamente senza interruzione alcuna sin dal primo mutamento del sistema elettorale negli anni '90, ha assunto il ruolo di traino politico del Paese e di comitato direttivo delle stesse forze parlamentari.

Tornando al profilo strutturale, l'art. 1 della Legge n. 400, nel trattare specificamente del decreto di nomina del *premier*, costituisce un'importante conferma della tesi di Ruggeri circa l'autonomia – almeno sotto l'aspetto formale-procedimentale – della nomina del Presidente del Consiglio rispetto a quella dei vari ministri. Il dato, peraltro, emerge con nettezza proprio dall'art. 92 Cost. il quale effettivamente distingue i due sub-procedimenti avuto riferimento al potere di nomina del primo ministro (di esclusiva spettanza del Capo dello Stato, con l'ovvia accettazione del nominato ed un retroterra di consenso politico-parlamentare maggioritario) e di quella dei ministri la cui proposta spetta ad un soggetto diverso (appunto, il neo-primo ministro) e, perlomeno secondo ormai reiterate prassi, sembra necessitare quantomeno della non contrarietà (che si materializza con la sottoscrizione del decreto di nomina) da parte dello stesso Presidente della Repubblica e di un consenso politico *pro-quota* dai partiti di maggioranza¹⁴.

¹⁴ L'episodio della mancata nomina del Prof. Paolo Savona in occasione del primo Governo Conte è solo l'ultimo, in ordine di tempo, di una serie di esempi che si potrebbero portare. In argomento, tra i più recenti contributi, anche con particolare riferimento alle intricate vicende di inizio legislatura e alla nascita del primo Governo Conte, V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un Ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego alla Costituzione?*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2018, A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in *Osservatorio costituzionale A.I.C.*, 2/2018, G.U RESCIGNO, *Presidente della Repubblica e nomina dei ministri*, in *Giur. Cost.*, 2018, 853 ss., A. RUGGERI, *L'intricata vicenda del Governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, cit., V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei ministri fa parte dell'indirizzo politico del nuovo Governo*, in *Quad. cost.*, 2018, 674 ss., nonché A.I. ARENA, *Procedimento di formazione del Governo Conte e sfera pubblica*, L. D'ANDREA, *Il ruolo garantista del Presidente della Repubblica ed il procedimento di formazione del Governo Conte*, A. MORELLI, *Quello che la Costituzione non dice*.

La Legge n. 400 offre altre conferme, insieme ad alcune smentite, delle intuizioni contenute nel saggio del 1981. La più significativa consiste nell'individuazione del Consiglio dei ministri quale luogo privilegiato (ma sicuramente non esclusivo) per la determinazione delle scelte di politica generale dell'esecutivo: lo afferma esplicitamente il primo comma dell'art. 2 nell'affermare che "il Consiglio dei ministri determina la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa" e che "delibera altresì su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato nel rapporto fiduciario con le Camere". La disposizione è più sfumata quando assegna al Consiglio la possibilità di dare un mero "assenso" alla decisione del Presidente del Consiglio di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere, ma l'elenco delle altre specifiche competenze collegiali suona come ulteriore conferma della centralità di questo (peraltro, inevitabile in caso di governi di coalizione: ma di ciò, *infra*). Basti pensare a quella indicata sin dalla lettera "a" relativa alle dichiarazioni concernenti l'indirizzo politico e agli impegni programmatici, agli atti di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni (lett. d) o alle linee di indirizzo di politica estera ed europea (lett. h), nonché alle proposte di registrazione con riserva di un decreto (lett. n) o, anche, alle proposte di scioglimento di un consiglio regionale (lett. o). Infine, l'art. 3 accentra in capo al Consiglio dei ministri il potere di nomina dei presidenti degli enti, istituti e aziende di competenza statali, ancorché su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri.

Restano, però, i Comitati interministeriali, le Conferenze Stato-autonomie in cui si concretizza ed imputa spesso l'azione del Governo che non si esaurisce, quindi, nel

Qualche osservazione su teorie e prassi del procedimento di formazione del Governo a partire dal «caso Savona», A. RANDAZZO, "Viene anche lui. No, lui no". Il ruolo del Presidente della Repubblica alla prova del "caso Savona" e il fondamento costituzionale di un rifiuto, A. RAUTI, «Scomporre e ricomporre»: il potere di nomina dei ministri fra "partiti incoercibili» e categorie in via di ridefinizione, A. RUGGERI, Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione, tutti in AA.VV., Dal "Contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti, cit.

Consiglio dei ministri¹⁵. Inoltre, quando gli artt. 99, secondo comma e 100, secondo comma, Cost. menzionano il “Governo” fanno con sicurezza riferimento non soltanto al Consiglio dei ministri ma ad una congerie ben più ampia di organi tra i quali, ad esempio, sono ricompresi i singoli ministri con i loro provvedimenti individuali. Anzi, un’autorevole dottrina notava come il Consiglio dei ministri sovente non sia altro che il luogo della formalizzazione di decisioni politiche della massima importanza assunte in luoghi diversi come i vari *summit* di maggioranza o i vari Comitati interministeriali¹⁶.

Alla luce di ciò si può condividere la conclusione di Ruggeri nel senso che il concetto costituzionale di Governo, (con)titolare dell’indirizzo politico, si identifica prioritariamente, ma non esclusivamente, con il Consiglio dei ministri.

Non mancano, tra l’altro, elementi normativi in grado valorizzare la posizione specifica del Primo ministro in riferimento alla politica generale del Governo stesso e, come vedremo, nei rapporti con i singoli ministri rendendo questi comunque in grado di incidere significativamente sulla politica generale dell’esecutivo. L’art. 5 della L. n. 400, ad esempio, oltre a specificare le competenze presidenziali di attuazione-esecuzione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri e delle altre attribuzioni previste dalle leggi o direttamente dalla Costituzione (comma 1) specifica (al comma seguente) le altre materie nelle quali si può estrinsecare la sua funzione di direzione della politica generale del Governo e di mantenimento dell’unità di indirizzo politico ed amministrativo mediante l’attività di promozione e coordinamento dell’attività dei ministri. Si tratta del potere di inviare direttive politiche ed amministrative ai ministri per l’attuazione delle deliberazioni del Consiglio e le attribuzioni connesse alla responsabilità presidenziale di direzione della politica generale del Governo (lett. a) e dell’attività di coordinamento e promozione dell’attività dei singoli ministri per gli atti che riguardano la politica generale del Governo (lett. b). Ma vi sono poteri ancora più incisivi come quello di

¹⁵ Tra i più recenti contributi in argomento, G. MOBILIO, *CIPE e Costituzione. Governare attraverso i Comitati interministeriali*, Napoli 2018.

¹⁶ S. BARTOLE, *Assetto del Governo e relazioni intragovernative*, in *Quad. cost.*, 1981, 353. Nello stesso senso A. D’ANDREA, *Art. 92*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino 2006, Vol. II, 1781.

sospendere l'adozione degli atti di competenza dei singoli ministri sottoponendoli al Consiglio dei ministri (lett.c), il potere di concordare con i ministri le dichiarazioni di questi su questioni che, eccedendo dalla normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo (lett. d) o, infine, i poteri connessi ai servizi di sicurezza e di segreto di Stato (lett. h).

Sotto il profilo funzionale il quadro è più frastagliato e complesso e la posizione del Presidente del Consiglio viene meglio delineata nelle funzioni di presidenza dell'organo collegiale. Il regolamento del Consiglio dei ministri¹⁷, infatti, configura questo come un vero e proprio organo collegiale con incisivi poteri in capo al Presidente: da quello di determinazione dell'ordine del giorno delle riunioni, filtrando le proposte dei singoli ministri (art. 3), al potere, esercitato tramite il Sottosegretario alla Presidenza o dal Segretario generale della Presidenza, di gestire le riunioni preparatorie del Consiglio (i c.d. "preconsigli"), fondamentali per l'istruttoria e la determinazione del contenuto dei provvedimenti che giungono all'esame dell'organo collegiale e, soprattutto, con il compito, affidato dal Consiglio ma gestito direttamente dal Primo ministro tramite il Sottosegretario alla Presidenza, di "coordinare il testo definitivo, in conformità a quanto deliberato dal Consiglio" (art.7, comma 5), ossia di scrivere in tutto o in parte il contenuto dei documenti approvati "*salvo intese*", come recitano sovente i comunicati ufficiali di Palazzo Chigi. Infatti, un attento studio sul Governo, già prima dell'emanazione della L. n. 400, nel criticare l'ipotesi ricostruttiva di Ruggeri valorizzava queste attribuzioni del Presidente del Consiglio, individuando la sede reale di elaborazione e svolgimento della politica generale del Governo proprio nella fase preparatoria la quale si impernia sulla figura del primo ministro "e sulla sua funzione di intermediazione politica tra i diversi centri di potere che concorrono alla formazione dell'indirizzo di governo"¹⁸.

Il regolamento, inoltre, rende il Presidente del Consiglio il sostanziale *dominus* della comunicazione istituzionale del Governo a conclusione delle riunioni del Consiglio

¹⁷ Approvato ai sensi dell'art. 4, comma 3, della L. n. 400 del 1988 con deliberazione del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993.

¹⁸ G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., 195.

dei ministri (art. 8) e del processo verbale delle riunioni che “si intende approvato con la sottoscrizione del Presidente” a meno che egli non reputi, a suo giudizio, di “rimettere all’approvazione del Consiglio l’intero testo o singoli punti del medesimo”. Si tratta, certamente, di una competenza minore, ma nel tempo della comunicazione sociale e della formazione del consenso soprattutto attraverso la capacità di veicolazione dei messaggi politici, non è certo poca cosa.

Vi è, per concludere sul punto, un ulteriore punto in cui le fonti sopravvenute non hanno dato riscontro su un profilo fatto oggetto di ampie riflessioni nel saggio del 1981, ossia la mancata previsione di un *quorum* strutturale perché il Consiglio possa validamente riunirsi¹⁹. Infatti, né la legge n. 400 né il regolamento fanno alcun cenno all’accertamento del c.d. “numero legale” per le riunioni del Consiglio dei ministri ed anche la prassi, per quanto è possibile saperne, suona in tal senso senza che si siano mai posti dubbi circa la validità delle deliberazioni assunte (anche per l’oggettiva impossibilità di verificarne la sussistenza in ragione della segretezza del verbale: art. 13 del Regolamento). Altro sono, ovviamente, le considerazioni di ordine politico che si possono fare in caso di assenze non casuali dai lavori collegiali di ministri politicamente rappresentativi di una forza di maggioranza o, addirittura, dell’intera “delegazione” di un partito.

3. La teoria del governo “bipolare” e le trasformazioni politiche degli anni 1981-2020.

Occorre verificare, a questo punto, se e, in caso affermativo, quali siano stati gli effetti dei mutamenti politici intervenuti in tutti questi anni sulla teoria del Governo elaborata nel saggio che qui si sta facendo oggetto di rilettura. Ovviamente, si tratta di trasformazioni profondissime e le considerazioni del 1981 sono state messe a dura prova da contesti politici anche profondamente diversi: governi tecnici e del Presidente; governi con maggioranze parlamentari assai ampie o risicatissime; governi con premiership fortissime all’avvio e poi, magari, indebolitesi rapidamente, ovvero debolissime dapprima e poi rinforzatesi man

¹⁹ *Il Consiglio dei Ministri*, cit., 271 ss.

mano; governi guidati da capi partito o da personalità prive di una determinata appartenenza politica; governi di coalizione tra forze politicamente omogenee o, di contro, eterogenee quando non del tutto antitetiche. Insomma, una molteplicità di formule impossibili da ridurre ad unità e che richiederebbero un'analisi caso per caso, ovviamente impossibile in questa occasione. Tutto ciò senza dimenticare che nei primi dieci anni successivi alla pubblicazione della ricerca, l'assetto politico del Paese era ancora quello tradizionale, ancorché mostrasse già primi segni premonitori della crisi che sarebbe deflagrata nel 1992 (presidenze del Consiglio affidate ad esponenti politici non democristiani; progressivo indebolimento elettorale e della capacità di mobilitazione della stessa D.C. e del P.C.I.; maggioranze larghissime con il pentapartito, ma minate all'interno da una forte competitività tra D.C. e P.S.I.; prime affermazioni dei partiti regionali).

Parallelamente a questi processi si è assistito alla crisi politica di cui si faceva cenno sopra. Su questo punto, però, occorre una precisazione. Infatti, l'elemento caratterizzante in questi anni non è stato tanto l'indebolimento dei partiti quali soggetti detentori del potere di influenzare le dinamiche politiche del Paese – perché, invero, hanno rafforzato, se possibile, il ruolo da protagonisti – quanto della loro organizzazione interna perché sempre più marcata in senso verticale e sempre meno nel segno della partecipazione democratica di base²⁰. La crisi dei partiti non è stata, infatti, nella perdita della loro capacità di indirizzare la politica nazionale, ma del loro essere luoghi della partecipazione politica, di essere i soggetti principali della mediazione tra i cittadini (perlomeno, tra quelli politicamente attivi) e le istituzioni rappresentative.

La controprova di quanto affermato sta nel fatto che sin dalla legge elettorale del 1993 essi hanno addirittura accresciuto il proprio ruolo nelle istituzioni perché sono stati messi nelle condizioni di cooptare, sostanzialmente per intero, i membri del Parlamento, lasciando agli elettori, a tutto concedere, solo la possibilità di decidere con il proprio voto la misura della *vis cooptandi* di ciascuno. Insomma, com'è stato giustamente osservato, si è passati dalla semplice partitocrazia di cui parlava già

²⁰ In tema, M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari 2016.

Giuseppe Maranini²¹, ad una “partitocrazia senza partiti”²², al declino della “forma di partito come dimensione collettiva e con forme di direzione collegiale” che abbiamo visto prosperare nel XX secolo²³.

Tutti i partiti, nessuno escluso, hanno assunto caratteristiche sempre più oligarchiche, con leadership individuali consacrate in vario modo (ora per il successo imprenditoriale, ora per il carisma personale, ora per investiture più o meno plebiscitarie), ma senza alcuna reale possibilità di subire condizionamenti nella loro azione a seguito di processi democratici maturati dall’interno del partito o del movimento e ciò sia all’atto della determinazione delle scelte politiche fondamentali che della selezione delle candidature (*scilicet*, della cooptazione nel Parlamento)²⁴. Tutto questo, peraltro, ha contribuito a sviluppare in misura crescente il fenomeno della transumanza politica dal momento che – legate le (ri)candidature, e quindi ogni fortuna politica della gran parte dei parlamentari, alla volontà del leader di turno e non al radicamento all’interno del partito – è stato agevole per centinaia di parlamentari spostarsi da un gruppo, e quindi da un partito, ad un altro avendo soltanto cura di ottenere posizionamenti personali più favorevoli. In sostanza, più che la fedeltà al partito (ormai svuotato quale soggetto collettivo), ciò che assicura una prospettiva politica è la fedeltà al *leader pro-tempore*.

²¹ Cfr. G. PASQUINO, voce *Partitocrazia*, in *Dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Torino UTET, 1983, 801 ss.

²² O. MASSARI, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in *Nomos*, 3-2018

²³ O. MASSARI, *Dal partito di massa*, cit., 20.

²⁴ Chi scrive è dell’idea che anche nel caso delle consultazioni sulla piattaforma *Rousseau* del Movimento 5S non si possa correttamente parlare di democraticità interna... Tra i moltissimi esempi che si potrebbero fare, non risulta che sia stata attivata la consultazione degli iscritti in occasione della indicazione dei Ministri chiamati a comporre i due Governi Conte dei quali il Movimento 5S è stato parte maggioritaria. In argomento si rinvia a S. CECCANTI e S. CURRERI, *I partiti antisistema nell’esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, 808 e G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in *Osservatorio costituzionale A.I.C.*, 2/2017, 4 e ID. *La «cifra democratica» del Movimento 5 Stelle alla prova dell’art. 49 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 3/2017, 616, I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, 198 ss. e A. SAITTA, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, *ibidem*, 171. Con specifico riferimento all’uso della piattaforma *Rousseau* e la nascita del II Governo Conte, A. RUGGERI, *La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudodemocrazia del web*, in *Consultaonline*, 2019, 402.

Questo insieme di fattori, se non ha alterato la struttura del Governo dal punto di vista formale ha certamente influito su quello sostanziale mettendo sotto stress la tesi secondo cui il Governo è frutto di una sintesi binaria – o bipolare che dir si voglia – tra Presidente e ministri. Se già nella vigenza del sistema elettorale proporzionale i ministri rappresentavano nel Governo i partiti di rispettiva appartenenza (e le correnti interne a questi)²⁵, a maggior ragione nella prassi maturata negli ultimi trent'anni si è evidenziata la loro specifica individualità politica a seconda della propria forza e del rapporto più o meno stretto con i vari *leaders* di turno, autentici azionisti della maggioranza governativa. Tra l'altro, in queste dinamiche squisitamente politiche, un ruolo non trascurabile lo ha giocato, com'era inevitabile che fosse, anche la personalità e la capacità mediatica del Presidente del Consiglio e dei singoli ministri i quali hanno conformato i rispettivi rapporti anche in ragione di ciò.

Tuttavia, costituisce elemento invariante – quale che sia la legge elettorale, proporzionale o maggioritaria, vigente al momento della loro nascita – quello secondo cui se la genesi dei governi è frutto di due sub-procedimenti dalla prospettiva formale (il primo finalizzato alla nomina del Presidente del Consiglio, il secondo a quella dei ministri) è invece sempre unitaria da quello politico-sostanziale. Infatti, l'intesa politica è sempre unica come unitario è l'equilibrio parlamentare sul quale il Governo si regge, senza distinzione tra posizione del Presidente del Consiglio e dei ministri. In sostanza, un governo nasce quale frutto di un accordo parlamentare di sintesi politica e programmatica basata anche sulla condivisione delle personalità chiamate a ricoprire i ruoli di Presidente del Consiglio, di Vicepresidente (nei casi in cui siano previsti, come ad esempio per il Governo Conte I) e di ministri.

4. Conclusioni.

²⁵ Tanto da far teorizzare, addirittura, un Governo a multipolarità diseguale, ma con un'analisi forse troppo schiacciata sul profilo politico.

A me pare, però, che tutti gli anni trascorsi dal 1981 confermino soprattutto come la natura del Governo non possa essere colta appieno da nessuna prospettiva unilaterale: né da quella esclusivamente giuridico-formale, né da quella politico-effettuale. Entrambe sarebbero fallaci perché, appunto, solo combinando le due diverse dimensioni nelle quali l'organo si colloca si può provare a comprenderlo.

Il Governo è organo politico (quindi da analizzare con le lenti adatte allo studio di fenomeni di tale natura) ed è ugualmente ed in pari grado organo giuridico (quindi da ricondurre all'interno delle appropriate categorie dommatiche). D'altronde è questa la natura di tutti gli organi costituzionali: come si potrebbe negare che abbiano natura proteiforme anche il Parlamento, il Presidente della Repubblica, la stessa Corte costituzionale²⁶?

È il destino stesso della scienza del diritto costituzionale, disciplina di confine in cui il fatto, a partire dal "fatto fondativo", si fa diritto. Come fu magistralmente osservato, "dal punto di vista del teorico generale la costituzione, intendiamo la costituzione scritta, è il luogo in cui si attua il transito dalla progettazione politica globale della società alla sua traduzione in regole giuridiche. In questo tornante il linguaggio politico guadagna in normatività per realismo e rigore anche se perde suggestività, mentre il linguaggio giuridico si apre ad orizzonti assiologici di maggiore respiro umano ma deve cedere qualcosa della sua esigenza prescrittiva"²⁷.

Si guardi all'esperienza sotto i nostri occhi, dei due governi presieduti dal Prof. Conte: quanto è cambiato il ruolo del Presidente del Consiglio dalla prima esperienza governativa alla seconda e quanto quella dei ministri? Nel governo "gialloverde", i margini di azione politica dei due vicepresidenti del Consiglio sono stati preponderanti rispetto a quelli del *premier*. Ognuno era rappresentativo del proprio partito che aveva siglato con l'altro quello che veniva rappresentato non come un comune programma di governo ma come un "contratto", ossia un patto

²⁶ T. MARTINES, *Contributo a una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano 1957, ora in ID., *Opere*, Milano 2000, spec 171 ss.

²⁷ A. FALZEA, *La costituzione e l'ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. civ.*, 1988, I, 261, ora in *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica. I Teoria generale del diritto*, Milano 1999, 455 s.

nel quale ciascun contraente si riconosceva soltanto per i contenuti di proprio interesse e con un Primo Ministro, nell'inedita veste di "avvocato del popolo", chiamato a garantirne la corretta attuazione. Era, chiaramente una rappresentazione di propaganda, utile soprattutto a giustificare ai rispettivi elettorati l'alleanza tra forze politiche fino a pochi giorni prima duramente contrapposte. Dall'analisi delle cronache, dalle prassi invalse e dalle dichiarazioni politicamente impegnative rilasciate dai due vicepresidenti del Consiglio, sino alla crisi di agosto 2019, si sarebbe potuto parlare scherzosamente, ma neppure troppo, di un'inedita forma di governo "vice-presidenziale".

Ben diverso discorso, invece, va fatto dopo il cambio di maggioranza a seguito del quale il ruolo del Presidente del Consiglio si è nettamente espanso, fino a impersonare il regista non solo dell'azione del Governo ma, in buona sostanza, della tenuta della coalizione e dello stesso partito di maggioranza relativa²⁸.

Così le dinamiche politiche interne al Governo incidono talmente in profondità da segnare di sé anche gli aspetti strutturali. La ricostruzione in termini "bipolari" del Governo, evocativa di una giustapposizione tra Presidente del Consiglio e ministri, questi ultimi unitariamente intesi, se appare corrispondente alla modellistica emergente dall'art. 92 Cost. (avuto specificamente riguardo alla fase genetica), appare di problematica sostenibilità se truardata sotto l'aspetto dinamico e funzionale perché il vincolo politico con il Parlamento è frutto di un rapporto necessariamente di sintesi tanto sul piano strutturale che su quello programmatico. Unica è, infatti, la fiducia e unico è l'equilibrio che tiene insieme programma, Presidente del Consiglio, singoli ministri (ciascuno, si badi, con una propria rappresentatività politica e programmatica) ed i partiti politici che lo sostengono per il tramite dei gruppi parlamentari. Ciò non significa che sia condivisibile l'idea di un Governo a multipolarità, se del caso diseguale, perché ciò andrebbe a far pendere il piatto della bilancia eccessivamente verso la prospettiva politica senza

²⁸ Per una attenta ricostruzione delle vicende di cui si parla, A. RUGGERI, *La crisi di del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa*, cit., 385 ss.

tener adeguatamente nel conto gli elementi strutturali messi opportunamente in evidenza da Ruggeri nello studio del 1981²⁹.

Ecco, allora, che, alla luce delle trasformazioni del sistema dei partiti politici maturate in questi quarant'anni – e quindi dei mutati rapporti che intercorrono tra questi, il Presidente del Consiglio ed i singoli ministri – il Governo sembra confermare la propria tendenza a fuggire dalle schematizzazioni monoprospettiche che rischiano di venir contraddette ora dalle norme ora dai fatti o, se così piace dire, dalle regolarità della politica.

Non a caso, con questa consapevolezza nelle prime pagine della propria ricerca che qui si è voluta celebrare³⁰ l'Autore cita per intero una riflessione di Santi Romano di straordinaria profondità e suggestione: “gli articoli del nostro Statuto [...] somigliano a delle semplici intestazioni di libri, le cui pagine sono state lasciate bianche e che vengono a poco a poco riempite con i materiali che forniscono i nostri usi e costumi politici, le nostre incipienti tradizioni, in una parola, l'evolversi della nostra vita pubblica. Quegli articoli accennano, più che non dicano; anziché regolare gli istituti che menzionano, li presuppongono già regolati; sono come gli indici, per giunta non completi, di un codice infinitamente più ampio, al quale si riferiscono come se esistesse, ma che in realtà deve ancora venire”³¹.

In fondo a questo si dedica da sempre il costituzionalista, allo studio delle infinite pagine bianche che la nostra Costituzione ci chiede di riempire, per cercare di capire di più e, man mano che la ricerca avanza, scoprire che c'è sempre più da esplorare per la scrittura di quel codice, di quella pagina “che in realtà deve ancora venire”.

²⁹ L. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, Milano 1988.

³⁰ *Il Consiglio dei Ministri*, cit., 11.

³¹ S. ROMANO, *Le prime carte costituzionali*, in *Annuario dell'Università di Modena*, ora in ID., *Scritti minori. Vol. I. Diritto costituzionale*, Milano Giuffrè 1990, 326.