SCUOLA DOTTORALE IN SCIENZE POLITICHE

SEZIONE

GOVERNO E ISTITUZIONI

XXIV CICLO

L'assetto organizzativo dell'amministrazione centrale nell'evoluzione della forma di governo

Roberto Palenca Tabulazzi

Docente Guida: Prof. Carlo Colapietro

Coordinatore: Prof. Gian Cesare Romagnoli

INDICE

pag.

Introduzione 5

Capitolo I
L'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE NEL SISTEMA DI GOVERNO PRE-REPUBBLICANO

1. L'apparato amministrativo a supporto del Presidente del Consiglio nel complesso rapporto tra Re, Governo e Parlamento 8

2. Il problema della titolarità del potere di organizzazione dei Ministeri: la prima fase di attuazione dello Statuto albertino 21

2.1 *(segue): il decennio Depretis* 30

2.2 *(segue): la fase crisprina* 33

2.3 *(segue): l'età giolittiana* 36

2.4 *(segue): il ventennio fascista* 41

Capitolo II

L'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE NEL PARLAMENTARISMO CONSENSUALE

1. L'evoluzione della forma di governo nei primi quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana

1.1 *La forma di governo nel dibattito in Assemblea costituente* 44

1.2 *La difficile interpretazione della normativa costituzionale dedicata al Presidente del Consiglio* 48

1.3 *Il quinquennio degasperiano* 52

1.4 *La forma di governo a multipartitismo estremo e polarizzato* 57

2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri

2.1 *La riflessione politica e scientifica sulla necessità di dare attuazione al 3° comma dell'art. 95 Cost.* 63

2.2 *L'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana fino al 1988* 70

2.3 *L'attuazione dell'art. 95 Cost.: la legge 31 agosto 1988, n. 400* 73

3. I Ministeri

3.1 *L'organizzazione dei Ministeri nel dibattito in Assemblea costituente* 79

3.2 *L'interpretazione della dottrina e della giurisprudenza sulla riserva di legge in materia di organizzazione ministeriale* 80

3.3 *Le ipotesi di riforma dei Ministeri sino agli anni novanta* 85

Capitolo III

L'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE NEL PARLAMENTARISMO MAGGIORITARIO

1. La forma di governo tra l'evoluzione del sistema partitico e i progetti di riforma costituzionale 92

1.1 *L'Esecutivo nel sistema maggioritario* 105

1.2 *La centralità del Governo nella produzione normativa* 110

2. Il nuovo Ordinamento del Governo: le riforme amministrative degli anni novanta 115

2.1 *La riforma della Presidenza del Consiglio: il d.lgs. n. 303 del 1999* 121

2.2 *I decreti del Presidente del Consiglio in materia di autonomia organizzativa, contabile e di bilancio nonché di gestione del personale della Presidenza* 125

2.3 *L'originario assetto organizzativo dei Ministeri previsto dal d.lgs. n. 300 del 1999* 128

2.4 *Il regolamento quale fonte sull'organizzazione dei Ministeri* 131

3. Il lungo processo di attuazione della riforma dell'organizzazione del governo

3.1 *La "prima fase" di attuazione della riforma* 137

3.2 *Il riordino dell'amministrazione centrale nella XV Legislatura* 143

3.3 *La "riviviscenza" della riforma Bassanini* 147

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE 152

Riferimenti Bibliografici 157

Introduzione

A partire dalla seconda metà degli anni novanta l'organizzazione dell'amministrazione centrale è stata oggetto di un imponente intervento riformatore che ha ridefinito tanto l'Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quanto l'organizzazione dei Ministeri.

Questo processo di riforma – varato ai sensi degli artt. 11 e 12 della legge n. 59 del 1997 con i d.lgs. nn. 300 e 303 del 1999 – ha preso avvio dopo un lunghissimo periodo di tempo durante quale il Parlamento non è mai intervenuto sull'amministrazione centrale con un progetto di riforma unitario, ma soltanto attraverso interventi settoriali.

La ragione di questo ritardo viene generalmente ricondotta all'estrema sommarietà delle disposizioni costituzionali in tema di funzioni, struttura e organizzazione del governo che come noto valorizzano, alternativamente, tre distinti principi organizzativi: il principio monocratico, il principio collegiale e il principio della competenza ministeriale. Questa ambiguità, si è dunque riflessa sul concreto assetto degli apparati organizzativi del governo, non risultando chiaro se essi dovessero operare a supporto del Presidente del Consiglio, del Consiglio dei Ministri o dei singoli Ministri.

Quanto detto ci consente di comprendere il motivo per il quale i d.lgs. nn. 300 e 303 del 1999 assumono una particolare rilevanza sul terreno della forma di governo. La suddetta riforma, infatti, trasformando la Presidenza in un'autentica struttura servente del Presidente del Consiglio (d.lgs. n. 303 del 1999) e riducendo e razionalizzando il numero e le attribuzioni dei Ministeri (d.lgs. n. 300 del 1999) è diretta a rafforzare – a Costituzione invariata – sia la collegialità che la direzione della politica generale del governo a danno soprattutto del c.d. "feudalesimo ministeriale".

Nel corso delle ultime tre legislature, tuttavia, ragioni di carattere prevalentemente politico, hanno condotto i governi a modificare aspetti rilevanti della riforma del 1999, riproponendo tendenze tipiche del periodo anteriore al 1992.

La presente ricerca si pone come obiettivo quello di verificare gli effetti prodotti sul terreno forma di governo da questo lungo e travagliato processo di riforma.

Nel primo capitolo, l'indagine si soffermerà innanzitutto sullo sviluppo – strettamente connesso all'evoluzione del ruolo del Presidente nel periodo pre-repubblicano – dell'apparato amministrativo a supporto del Presidente del Consiglio. Successivamente sarà analizzato il problema della titolarità del potere normativo di organizzazione dei Ministeri, vicenda che nel corso del periodo statutario non si svolge in una successione di fasi nettamente distinte, anche se taluni periodi sembrano evidenziare una prevalenza ora del Legislativo, ora dell'Esecutivo[1].

Nel capitolo successivo, dopo aver delineato i tratti essenziali del funzionamento della forma di governo italiana nei primi quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, si ripercorrerà l'evoluzione dell'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio fino all'approvazione della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Tale provvedimento, pur costituendo un elemento di forte innovazione continua a configurare la Presidenza come una struttura separata rispetto ai Ministeri. La legge n. 400 del 1988 si caratterizza infatti per essere contemporaneamente «una fotografia del passato», perché descrive i poteri del Presidente in termini di competenze e non di funzioni, e «un ponte verso il futuro» perché costituisce il primo tentativo volto a ad organizzare la Presidenza «come un apparato deputato alla elaborazione delle linee di *policy*»[2].

Per quanto riguarda invece l'organizzazione dei Ministeri, dopo aver esaminato gli orientamenti della dottrina sulle riserve di legge di cui agli artt. 95 e 97 Cost., si analizzeranno le molteplici ipotesi di riforma di tali apparati sviluppate nei primi quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

---

[1] P. CALANDRA. *Governo e amministrazione*, Milano, 1971, 448.

[2] Così, A. PAJNO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in AA. VV., *La riforma del Governo. Commenti ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, a cura di A. Pajno – L. Torchia, Bologna, 2000, 58 ss.

Il terzo capitolo sarà infine dedicato al tormentato processo di attuazione della riforma dell'Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri e alle conseguenze da esso prodotte sul piano della forma di governo.

In tal senso, verrà innanzitutto operata una ricostruzione dei mutamenti politico-istituzionali che hanno portato a quella che oggi si tende a definire una "democrazia maggioritaria". Successivamente l'indagine si soffermerà sul nuovo Ordinamento del Governo così come delineato originariamente dai d.lgs. nn. 300 e 303 del 1999, per poi analizzare la sua concreta evoluzione nel corso dell'ultimo decennio. Tale analisi verrà condotta tenendo conto dei limiti e dei vincoli che la Costituzione pone in materia di organizzazione governativa, nonché delle conseguenze che derivano nei rapporti con gli organi di governo.

Una particolare attenzione sarà quindi dedicata, da un lato, al travolgente processo di trasformazione delle fonti chiamate a disciplinare la materia – dai regolamenti governativi dotati di effetti delegificanti fino alla recente prassi del riordino dell'amministrazione centrale per decreto legge – e, dall'altro lato, agli effetti prodotti da queste continue riforme sul ruolo del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei Ministri.

Capitolo I

L'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE NEL SISTEMA DI GOVERNO PRE-REPUBBLICANO

SOMMARIO: 1. L'apparato amministrativo a supporto del Presidente del Consiglio nella complessa relazione tra Re, Governo e Parlamento – 2. I Il problema della titolarità del potere di organizzazione dei Ministeri: la prima fase di attuazione dello Statuto albertino – 2.11 (segue): il decennio Depretis – 2.2. (segue): la fase crispina. – 2.3. (segue): l'età giolittiana – 2.4. (segue): il ventennio fascista

1. L'apparato amministrativo a supporto del Presidente del Consiglio nella complessa relazione tra Re, Governo e Parlamento

Nel corso del periodo statutario, l'apparato amministrativo a supporto dei poteri del Presidente del Consiglio segue da vicino il concreto evolversi dei rapporti tra Re, Governo e Parlamento. Si distinguono in particolare cinque fasi nelle quali tale struttura ha assunto caratteristiche diverse: la prima fase di applicazione dello Statuto, il periodo della sinistra al potere, la fase crispina, l'età giolittiana e il ventennio fascista.

Inizialmente, almeno fino al 1876, non esisteva «un autonomo spazio» per la figura del Presidente del Consiglio e, di conseguenza, mancavano completamente i presupposti per l'istituzione di un apparato operativo posto alle sue dirette dipendenze[3]. I protagonisti indiscussi del nuovo sistema istituzionale, nonostante la forte personalità di Cavour, furono infatti il Re e il Parlamento[4].

---

[3] I. TUCCI, *Aspetti storici del problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in AA. VV., *Costituzione e struttura del Governo, il problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ricerca del C.N.R. diretta da E. Spagna Musso, Vol. I, Padova, 1979, 31 ss.

[4] Sul punto P. A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXV, Milano, 1986, 135, evidenzia che «forme di preminenza di qualche Ministro all'interno del gabinetto» erano dovute «a ragioni di prestigio personale e assai poco a motivi

Il riconoscimento di una posizione giuridica del Presidente del Consiglio, elemento fondamentale per l'istituzione di un apparato della Presidenza, venne ostacolato sia dal Parlamento, «geloso delle sue prerogative da poco strappate al potere sovrano», sia dal Re, non disposto a correre il rischio della creazione di un ulteriore centro di potere in grado di ridurre la sua influenza[5].

Il sistema di governo rinvenibile nello Statuto albertino – concesso da Carlo Alberto il 4 marzo del 1848[6] – prevedeva l'introduzione di una monarchia costituzionale pura, retta da un governo monarchico-rappresentativo (art. 2) nell'ambito del quale il potere esecutivo apparteneva al Re (art. 5), che lo esercitava per mezzo di ministri responsabili (art. 67) da lui nominati e revocati (art. 65)[7].

L'art. 67 non specificava, tuttavia, verso chi fosse operante tale responsabilità: se nei soli confronti del Re, delle Camere, oppure di entrambi. Da una parte, infatti, in base all'art. 65, sembrava logico e corretto ritenere che quest'ultimi rispondessero del loro operato soltanto dinanzi al Re; dall'altra, dato il carattere rappresentativo dell'intero sistema sancito nell'art. 2, tale responsabilità si prestava ad essere configurata anche verso la Nazione e i suoi rappresentanti, tanto più che lo Statuto stesso aggiungeva espressamente che

---

di ordine istituzionale». Secondo l'attenta ricostruzione storica di S. MERLINI, *Il Governo costituzionale*, in AA. VV., *Storia dell'Italia dall'unità ad oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, 1995, 24, Cavour era consapevole «del fatto che finché l'unità italiana non fosse stata raggiunta le istituzioni avrebbero continuato a vivere in una situazione di permanente eccezionalità nella quale il Re avrebbe avuto un *di più* non regolabile e comprimibile per via giuridica». Anche C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, 2007, 71, ricorda come alle origini della vita costituzionale subalpina, nonostante l'autorevolezza e la forte personalità di Cavour, le concrete attribuzioni del Presidente del Consiglio rimanevano quelle di convocare il Consiglio dei Ministri e dirigerne le discussioni.

[5] I. TUCCI, *Aspetti storici del problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 32; sul punto anche S. MERLINI, *Il Governo costituzionale*, cit., 24, sottolinea che «Carlo Alberto prima, e Vittorio Emanuele II dopo, manifestarono tutta la loro ostilità allo sviluppo, dentro il Consiglio dei Ministri, di un soggetto in grado assumere la direzione del Governo».

[6] Lo Statuto albertino, definito nel preambolo *«quale legge fondamentale perpetua e irrevocabile della monarchia»*, fu redatto tenendo presente la costituzione francese del 1814 così come recepita nel 1830 da Luigi Filippo d'Orleans, e quella belga del 1831. Esso fu esteso al resto dell'Italia man mano che si annettevano al Regno di Sardegna e del Piemonte – in virtù di successivi plebisciti – i vari stati preesistenti sul territorio italiano.

[7] Sui caratteri del regime costituzionale italiano nel periodo statutario, si rinvia, fra gli altri, a: F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento alla Statuto del Regno*, Torino, 1909; S. ROMANO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Pisa, 1912; V. E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1920, S. TRENTIN, *Corso di Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1926.

«*le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma d'un Ministro*» (art. 67, 2° comma).

Ad ogni modo, è evidente che attraverso la formulazione contenuta nell'art. 67, gli autori dello Statuto mirassero ad una «separazione del potere esecutivo dal Re». Ad eccezioni di alcune interpretazioni minoritarie, l'opinione politico-dottrinale che si richiamava alla lettera dello Statuto non giunse mai ad affermare che l'appartenenza al Re del potere esecutivo significasse il pieno mantenimento di tale potere in capo al Sovrano[8].

Fin da quando si insediò il primo governo Balbo apparve quindi naturale ricercare l'espresso consenso da parte della Camera elettiva. Il passaggio dalla monarchia costituzionale pura alla monarchia parlamentare non fu tuttavia immediato, bensì lento e graduale, con continui momenti evolutivi ed involutivi[9].

---

[8] S. MERLINI, *Il Governo costituzionale*, cit., 7 ss. Anche C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., 50, sottolinea come «fin dall'entrata in vigore dello Statuto la cultura politica e la dottrina giuridica avevano iniziato un serio discorso sulla supremazia del legislativo e sul carattere fondamentalmente rappresentativo del regime, destinato ad incidere profondamente sulla concezione dei reciproci rapporti tra Corona, Governo e Parlamento ai sensi della lettera e dello spirito dello Statuto». Il carattere parlamentare quasi immediato della forma di governo statutaria venne sostenuto, tra gli altri, da A. AMORTH, *Vicende costituzionali italiane dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Questioni di storia del risorgimento e dell'unità d'Italia*, Milano, 1951, 787 ss. Sul fondamento giuridico del passaggio dalla monarchia costituzionale pura al regime parlamentare la letteratura è molto ampia. Per lungo tempo si è sostenuto che tale fondamento si rinvenisse nella convenzione, E. CROSA, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, 1922, 120 ss; C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1936 e, oggi, ristampa con prefazione di E. Cheli, Milano, 2000, 52. A partire dalla seconda metà degli anni sessanta l'opinione prevalente lo fa risalire nell'istituto della convenzione, G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, 16 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1968, 809; V. ZANGARA, *Costituzione materiale e costituzione convenzionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Vol. I, Milano, 1977, 391. Come ha efficacemente evidenziato S. MERLINI, *Il Governo costituzionale*, cit., 6, infatti, «la consuetudine non avrebbe potuto operare contro quelle norme statutarie che attribuivano al Re la titolarità del potere esecutivo; e inoltre, la responsabilità ministeriale di fronte al Parlamento si sarebbe instaurata così sollecitamente da escludere il requisito della costante ripetizione del comportamento nel tempo». L'autore, inoltre, pur riconoscendo «che la convenzione non avrebbe potuto modificare la lettera statutaria», ritiene che essa «si attaglia bene al rapporto tra Parlamento e Governo che si instaurò in concreto e per mutuo soccorso fin dal 1848, come testimoniano dibattiti parlamentari e dichiarazioni di governo».

[9] In questo senso si veda G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Firenze, 1967, cit. 155 ss. Sul Punto anche S. MERLINI, *Il Governo costituzionale*, cit., 9 ss., il quale evidenzia come «al momento della nomina del primo governo Balbo mancavano del tutto i due pre-requisiti posti da Bagheot alla base del governo parlamentare: anzitutto l'esistenza di un partito predominante, in grado di indicare al sovrano in maniera tassativa il Primo ministro. In secondo luogo un Parlamento (in realtà, una camera elettiva) dove lo stesso partito avesse

Se da un lato, infatti, il rapporto tra Governo e Parlamento si fissò, quasi immediatamente, secondo modalità che potevano dare l'idea della piena affermazione del sistema parlamentare, se non altro perché la fiducia della Camera fu da subito ritenuta necessaria; dall'altro lato, il Re mantenne per lungo tempo una vera e propria ingerenza sulle prerogative proprie dell'Esecutivo, costretto ad una continua ricerca, soprattutto rispetto al gabinetto inglese, di un proprio spazio di manovra[10].

Del resto, in un quadro politico-costituzionale nel quale la base elettorale era limitata e disomogenea[11] e i partiti politici si trovavano ancora in uno stato embrionale[12], il Re non poteva non continuare a svolgere un ruolo di primo piano. Basti pensare, ad esempio, come per lungo tempo, di fronte alla mancata definizione della titolarità della Presidenza del Consiglio, era il Sovrano stesso a presiedere il Consiglio dei Ministri; o ancora, al fatto che le dimissioni da parte del Presidente non comportavano automaticamente quelle del Governo nella sua interezza[13].

Nella prima fase dell'ordinamento statutario non esisteva dunque né un Presidente del Consiglio, né un Governo inteso come «organismo unitario», e se tale termine era utilizzato, come ad esempio negli artt. 59 e 60 dello Statuto, veniva sottintesa implicitamente l'aggiunta «Governo del Re»[14].

La sostanziale debolezza del ruolo del Presidente del Consiglio emergeva anche dalla tendenza di quest'ultimo ad assumere *ad interim* i ministeri più

---

selezionato quel "*Charmed circle*" dal quale il primo ministro avrebbe potuto, e dovuto, scegliere gli altri membri del governo».

[10] C. COLAPIETRO, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione*, in AA. VV., *Lineamenti di Diritto Pubblico*, a cura di F. Modugno, Torino, 2010, 349.

[11] Sul punto A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, cit., 14, il quale sottolinea come «le basi della rappresentanza rimasero per lungo tempo ristrette: alle prime elezioni (nel 1861 ma senza Veneto e Lazio) la chiamata alle urne riguardò 418.696 elettori, pari all'1,9% della popolazione residente; alle elezioni del 1909, dopo una parziale estensione del suffragio operata nel 1892, gli elettori erano solo l'8,3% dei cittadini». Anche «i requisiti di censo (almeno 40 lire di imposte pagate, poi scese a 19 lire) e di istruzione erano rigidissimi. Il suffragio universale sarebbe stato introdotto solo nel 1912 e allargato definitivamente nel 1919 (non alle donne, però)».

[12] A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2011, 15. In particolare, secondo Barbera «l'assenza di partiti politici organizzati non favorì (…) la formazione di salde *leadership* democraticamente legittimate».

[13] C. COLAPIETRO, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione*, cit., 349.

[14] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. I, Padova, 1969, 519.

importanti (Interni, Esteri o un Ministero economico). Quasi tutti i Presidenti erano infatti consapevoli che per poter avere una qualche forma di superiorità all'interno del Consiglio dei Ministri occorreva disporre di uno o più apparati ministeriali, del loro bilancio e più in generale del potere sulla burocrazia[15].

Occorre tener presente, inoltre, che al Sovrano spettavano non solo tutte le decisioni di politica estera, ma anche il comando delle forze armate[16]. Se poi si considerano l'influenza che il Re aveva nell'apertura delle crisi di governo e nella loro soluzione, e il fatto che la Corona considerò sempre esistente il principio della responsabilità dei Ministri dinanzi al Re[17], risulta evidente come il principale limite all'affermazione di un sistema parlamentare fosse legato soprattutto alla forte ingerenza della Corona nell'esercizio del potere esecutivo[18].

Diversamente dal modello inglese, caratterizzato da una doppia relazione fiduciaria tra Governo e Camera elettiva da una parte, e tra gabinetto (e il suo *leader*) e corpo elettorale dall'altra, si affermò infatti un sistema che poneva accanto alla classica relazione fiduciaria intercorrente tra Governo e Camera elettiva, quella inderogabile tra Governo e Corona.

---

[15] S. MERLINI, *Il Governo costituzionale*, cit., 27.

[16] Così, S. MERLINI, *Il Governo costituzionale*, cit., 13 ss., il quale evidenzia come l'influenza della Corona in tutte le decisioni riguardanti la politica estera e il potere di guerra, considerate nell'epoca statutaria quasi la stessa materia, era assai penetrante. L'autore distingue in particolare due periodi: un primo momento coincidente con il periodo della Destra storica, nel quale prevalse «il conflitto-competizione fra la competenza governativa e quella regia»; e un secondo momento, successivo al 1876, in cui i rapporti in queste materie divennero meno conflittuali. A partire dai Governi Depretis, infatti, l'Esecutivo cercò spesso l'appoggio della Corona dinanzi il Parlamento, «sovente recalcitrante di fronte alla politica governativa».

[17] Lo dimostrano, non solo le dimissioni che furono imposte da Vittorio Emanuele III a Ricasoli nel 1862 e a Minghetti nel 1864, ma anche quelle a cui fu costretto Mussolini nel 1943, S. MERLINI, *Il Governo*, in AA. VV., *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato - A. Barbera, Vol. II, Bologna, 1997, 178.

[18] Così, S. MERLINI, *Il Governo*, cit., 178. Sulle difficoltà di sviluppo del sistema parlamentare nel periodo pre-repubblicano si veda anche G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., 144 ss., il quale ritiene che il sistema costituzionale puro delineato dallo Statuto si trasformò in realtà in un regime «pseudoparlamentare». Molto più netta l'opinione di P. COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di padre*, Bologna, 2003, 155, secondo il quale un governo parlamentare non è mai esistito. La tesi del sistema «pseudoparlamentare» è condivisa anche da A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, cit., 13 ss.

Ciò nonostante, non sono mancate in epoca statutaria iniziative volte a rafforzare il Governo e in particolare la figura del Presidente del Consiglio, vero punto debole del sistema delineato dallo Statuto[19].

In quest'ottica vanno letti tutti quei decreti che, sulla base del modello inglese, hanno cercato a più riprese di definire un'area riservata all'indirizzo politico del governo: il decreto d'Azeglio del 1850, il decreto Ricasoli del 1867 (rimasto in vigore solo un mese ma poi ripreso dal decreto Depretis del 1876), e il decreto Zanardelli del 1901[20].

Tali provvedimenti si muovevano tutti nella stessa direzione: da un lato, ricondurre nell'area di competenza del Governo tutte le questioni riguardanti l'organizzazione dell'amministrazione, la nomina degli alti funzionari dello Stato, l'ordine pubblico e la politica estera; e dall'altro lato, garantire l'unità di azione dell'Esecutivo, valorizzando il ruolo del Consiglio dei Ministri[21].

Su quest'ultimo aspetto occorre fin da subito rilevare come, sin dal decreto d'Azeglio del 1850, era emersa una chiara opzione verso il principio della collegialità. Tuttavia, l'assenza in questa fase storica dei grandi partiti di massa, portatori di un programma di governo comune in grado di impegnare tutti i membri del Governo, finì per favorire l'affermazione del c.d. "ministerialismo"[22].

Se si esclude infatti il decennio cavouriano[23], l'azione di governo si caratterizzò soprattutto per la prevalenza della direzione plurima della politica del governo.

---

[19] Secondo G. MOSCA, *Il Gabinetto in Italia e la creazione di un regio commissario in Sicilia ministro senza portafoglio*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1896, 250, analizzando la concreta struttura dei Gabinetti nel periodo in cui furono adottati i decreti sulle attribuzioni del Presidente del Consiglio, emerge soprattutto la costante preoccupazione dei vari Presidenti di tutelarsi di fronte a «colleghi troppo assorbenti».

[20] Sul punto si v. C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1936 e, oggi, ristampa con prefazione di E. Cheli, Milano, 2000, 66, il quale sottolinea come in Italia l'ordinamento del Governo si è caratterizzato per «l'abbondante regolamentazione (…), in singolare contrasto con quanto è avvenuto altrove, soprattutto in Inghilterra, dove pure l'istituto è sorto, ma dove si è accuratamente evitato non solo la disciplina legislativa di esso, ma perfino il riconoscimento formale della sua esistenza».

[21] S. MERLINI, *Il Governo*, cit., 178.

[22] S. MERLINI, *Il Governo*, cit., 180.

[23] Cavour, grazie alla personalità e al prestigio di cui godeva, poté comportarsi come un vero e proprio *Premier* «responsabile di fronte alle Camere e operante solo in virtù di un preciso rapporto di fiducia che ne suffragava l'attività legittimandola al tempo stesso». Occorre tener presente, tuttavia, che uno dei maggiori successi politici dello statista piemontese, il c.d

Non a caso, quando Ricasoli tentò, con il regio decreto 28 marzo 1867, n. 3619, di attribuire al Presidente un ruolo di supremazia all'interno del Consiglio dei Ministri, «si determinarono critiche violentissime»[24].

Tale decreto, revocato appena un mese dopo da Rattazzi[25], apparve fin da subito prematuro[26], non solo in riferimento all'interpretazione rigida dello Statuto, il quale si limitava a menzionare il Re e i Ministri, ma anche in relazione al pensiero prevalente dell'epoca che configurava il Presidente in una posizione «paritaria e fungibile con quella degli altri Ministri» [27].

Una prima distinzione istituzionale tra Parlamento, Re e Governo si cominciò a delineare soltanto nel 1876 con l'avvento al potere della sinistra. In questa seconda fase, il carattere composito della maggioranza e le continue ingerenze della Corona convinsero Depretis ad adottare il decreto 25 agosto 1876, n. 3289, che oltre ad indicare le materie da sottoporre alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, definiva anche i poteri del Presidente del Consiglio riconoscendogli, fra l'altro, il compito di mantenere l'uniformità dell'indirizzo politico-amministrativo dei Ministeri.

Nelle intenzioni di Depretis tale decreto doveva, innanzitutto, «trasformare la nuova amministrazione in un organico strumento di potere diretto da un *leader* che non voleva più essere considerato formalmente *primus inter pares*», e in secondo luogo, «accentuare l'autonomia del Governo nei confronti della Corona». Il Re, infatti, «avrebbe dovuto riconoscere che i Ministri, operanti sotto la direzione del loro Presidente e vincolati da una precisa responsabilità politica nei confronti del Parlamento, esercitavano collegialmente il potere esecutivo e, pertanto, non potevano più essere considerati agenti subalterni del Sovrano, data la riconosciuta autorità del suo *leader* al quale dovevano far capo

---

connubio, ovvero la confluenza della destra moderata e della sinistra riformista in quella vasta coalizione che costituì la base del suo potere in Parlamento, «impedì nei fatti quella retta dinamica dei governi parlamentari, che secondo gli schemi dei suoi teorici, avrebbe dovuto fondarsi su un preciso rapporto tra maggioranza e opposizione scaturente direttamente dal comportamento elettorale del paese», C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., 69 ss.

[24] P. A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 135

[25] Il r.d. n. 3619 del 1867 venne abrogato poche settimane dopo le dimissioni di Ricasoli dalla carica di Presidente del Consiglio (10 aprile 1967) dal suo successore Rattazzi con regio decreto 28 aprile 1867, n. 3664.

[26] C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 67.

[27] P. A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 135.

per ogni scelta e decisione politica riguardante il dicastero al quale erano preposti»[28].

Tale riconoscimento, tuttavia, non determinò un rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio che rimaneva sostanzialmente debole. Rispetto al precedente decreto Ricasoli, il regio decreto n. 3289 del 1876 introduceva infatti alcune importanti modifiche «favorevoli alle prerogative della corona». Si pensi, ad esempio, all'art. 8 del decreto Ricasoli, che con una formulazione quasi identica all'attuale art. 92 Cost., attribuiva al Presidente del Consiglio il compito di proporre al Re la nomina dei Ministri nonché di controfirmare i relativi decreti. Il contenuto di tale articolo, che circoscriveva la prerogativa regia, venne infatti confermato soltanto nella parte in cui si attribuiva al Presidente del Consiglio il compito di controfirmare i decreti di nomina dei Ministri[29].

L'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di mantenere l'uniformità dell'indirizzo politico-amministrativo dei Ministeri presupponeva inoltre la creazione di una struttura amministrativa che fosse in grado di predisporre tutta l'attività preparatoria e strumentale connessa con tale potere, che «non poteva più continuare ad essere esplicata dal personale del Ministero di cui era titolare di volta in volta il Presidente stesso»[30].

Nonostante «gli sforzi» per dare attuazione al decreto, né Cairoli né Depretis riuscirono a costituire un apparato presidenziale in grado di coadiuvare i poteri del Presidente del Consiglio[31].

Cairoli aveva tentato di «far passare l'istituzione della Presidenza del Consiglio ottenendo, in sede di bilancio, uno stanziamento per l'Ufficio di presidenza» (legge 24 dicembre 1880, n. 5798). I fondi concessi, tuttavia,

---

[28] C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., 167 ss.

[29] Un'altra rilevante modifica del decreto Ricasoli del 1867 riguardò l'eliminazione della controfirma del Presidente del Consiglio sia nei decreti di convocazione, proroga e di chiusura delle sessioni, che nel decreto di scioglimento delle Camere, S. MERLINI, *Il Governo costituzionale*,cit., 25 ss.

[30] E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, 1972, 80.

[31] C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., 168.

furono così esigui da consentire soltanto l'istituzione di un posto di archivista capo (regio decreto 3 aprile 1881, n. 100) [32].

Depretis aveva cercato, invece, di istituire un vero e proprio Ministero della presidenza del consiglio presentando alla Camera un progetto di legge (mai approvato) intitolato «*Determinazione del numero dei Ministeri ed istituzione del Consiglio del tesoro*». Nella relazione di presentazione del disegno di legge Depretis spiegò che il Ministero della presidenza del consiglio era necessario per mantenere, tra i vari dicasteri, «la maggior possibile uniformità di criteri nelle questioni politiche e istituzionali e nelle materie attinenti alle legislazioni e alle basi costitutive dell'amministrazione» [33].

Complessivamente, la resistenza dei singoli Ministri ad assumere un ruolo gerarchicamente inferiore al Presidente del Consiglio, la difficoltà dell'ambiente politico a riconoscere un ruolo di supremazia al Primo Ministro, determinarono la sostanziale inattuazione del decreto del 1876, che rimase nei fatti «lettere morta» [34].

A partire dal 1887 la situazione cambiò radicalmente. Crispi, succeduto a Depretis nella carica di Presidente del Consiglio, consapevole delle difficoltà legate al consolidamento della Presidenza mediante lo strumento legislativo, si rivolse al Re per stabilire con regio decreto l'assetto della sua segreteria (regio decreto 4 settembre 1887, n. 4936).

Quest'ultimo riprendeva, senza introdurre nulla di nuovo, quanto già contenuto nel decreto Depretis. «Il vero limite del r.d. n. 4936/1887 e, con esso, della sua efficacia, era rappresentato dal personale della segreteria (…) inadeguato sotto il profilo quantitativo e qualitativo» [35].

---

[32] V. CORSINI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1935, 28.

[33] Relazione al disegno di legge n. 187 presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Depretis, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XV Legislatura del Regno d'Italia.

[34] Così, R. BONGHI, *Il numero dei Ministeri e il Consiglio del tesoro*, in *Nuova Antologia*, 1884, 708 e L. PALMA, *Le proposte di Depretis dei nuovi Ministeri e dei sottosegretari di Stato*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 1884, 173. Sul punto si veda anche C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., 168.

[35] Alla segreteria erano stati assegnati soltanto quattro impiegati provenienti da altre amministrazioni, che conservavano, nelle amministrazioni medesime e per tutta la durata dell'incarico, il posto in ruolo, E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, cit., 142.

Tale decreto, in realtà, non era finalizzato a dotare il Presidente di un'adeguata struttura in grado di supportare la sua attività, ma, piuttosto, a sottrarre al Parlamento la materia relativa all'organizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato. Per il perseguimento di questo obiettivo Crispi aveva utilizzato un espediente di natura giuridica, cioè la necessità di ristabilire «la rigida applicazione dei principi dello Statuto in base ai quali, l'organizzazione del potere esecutivo, ivi compresa quella della Presidenza del Consiglio, spettavano al Re». Si trattava dunque di «una prova di forza» da parte del potere esecutivo nei confronti del Parlamento che solo formalmente era stata avviata dalla Corona[36].

Con la legge 12 febbraio 1888, n. 5195, Crispi ottenne dal Parlamento il riconoscimento dell'autonomia organizzativa del Governo. Tale legge si componeva di due soli articoli: nel primo si affermava che *«il numero e le attribuzioni dei Ministeri sono determinati con decreto reale»*, nel secondo si introduceva per ogni Ministero un Sottosegretario di Stato, al quale veniva attribuito il compito di sostenere la discussione degli atti e delle proposte del ministero nel ramo del Parlamento di appartenenza o, nella veste di Commissario regio, in quello di cui non faceva parte.

Con l'approvazione della legge n. 5195 del 1888, il Governo poteva finalmente disporre della "leva giuridica" per disciplinare, senza alcuna interferenza da parte del Parlamento, l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tuttavia, il precario equilibrio del sistema politico-istituzionale suggerì a Crispi di non adottare alcun provvedimento, per non portare «alle estreme conseguenze una norma ottenuta con fatica e suscettibile di approfondire lacerazioni esistenti»[37].

La legge crispina finì in ogni caso per portare al centro del dibattito politico-istituzionale il problema dell'egemonia dell'esecutivo e in particolare del predominio della volontà del Presidente del Consiglio. Negli anni successivi

---

[36] I. TUCCI, *Aspetti storici del problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 41 ss.

[37] I. TUCCI, *Aspetti storici del problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 41 ss.

assunse così un grande rilievo il decreto 14 novembre 1901, n. 466 (c.d. decreto Zanardelli) [38].

Con tale provvedimento – punto di riferimento per la disciplina di tutto il governo anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, almeno fino all'approvazione della legge n. 400 del 1988 [39] – si chiarirono, da un lato, i poteri attribuiti al Consiglio dei Ministri, attraverso l'espressa previsione delle materie di sua competenza e, dall'altro lato, si cercò di valorizzare la figura del Presidente del Consiglio, ribadendo il potere-dovere del Presidente di mantenere l'uniformità di indirizzo politico e amministrativo dei Ministeri.

Tale valorizzazione, tuttavia, non essendo accompagnata dalla creazione di una struttura in grado di supportare l'attività del Presidente del Consiglio, finì per potenziare il principio collegiale[40].

Durante l'età giolittiana una qualche forma di prevalenza del Presidente del Consiglio fu comunque possibile grazie al continuo sforzo del Presidente stesso «di riportare la base della sua autorità e la fonte della sua legittimazione in Parlamento», dove poteva contare su «solide maggioranze parlamentari» costruite attraverso «operazioni di vertice» e «accordi personali»[41].

Una significativa modificazione del ruolo del Presidente del Consiglio si ebbe nel 1913 con l'introduzione del suffragio universale e la conseguente avanzata dei partiti di massa. Subito dopo le elezioni politiche, emersero infatti le prime difficoltà da parte del Presidente del Consiglio nel costruire maggioranze parlamentari basata su logiche personali[42].

Questo sistema di «personalizzazione della vita politica» entrò definitivamente in crisi nel 1919 con l'introduzione del sistema elettorale proporzionale. Le nuove elezioni determinarono uno «stravolgimento della tradizionale geografia parlamentare» aggravando in maniera irreversibile la crisi dello Stato liberale. Si affermò, infatti, un sistema pluripartitico

---

[38] S. MERLINI, *Il Governo costituzionale*, cit., 28.

[39] Cap. II, § 2.3.

[40] C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, 67 ss.

[41] G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986, 19.

[42] G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, cit., 20.

caratterizzato da una «elevata polarizzazione ideologica», che impediva «la tradizionale manipolazione giolittiana»[43].

A partire dal 1919, la formazione dei governi si caratterizzò soprattutto per le lunghe ed estenuanti trattative tra l'incaricato alla presidenza e le varie forze politiche non solo in relazione al programma di governo, ma sopratutto per la distribuzione dei Ministeri e per la scelta dei singoli Ministri, fino al punto che quest'ultimi divennero dei veri e propri rappresentanti dei partiti di appartenenza[44].

L'affermazione dei governi di coalizione finì per favorire il c.d. "ministerialismo", a scapito sia del principio di collegialità che dell'autonomia del Presidente del Consiglio, ridotto ormai a «supremo moderatore e pacificatore dei gruppi»[45].

La situazione sopra descritta mutò nuovamente durante il regime fascista. Nel gennaio del 1925 Mussolini incaricò una commissione, composta da diciotto membri (da cui il nome Commissione dei diciotto), di condurre una ricerca sui rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo. Al termine dei lavori la Commissione suggerì l'opportunità di costituire un Ministero della presidenza del consiglio, «al fine di rafforzare l'azione del Presidente con la possibilità di una guida organica e di un coordinamento univoco degli uffici»[46].

La proposta, seppur respinta, finì per condizionare gli interventi legislativi successivi. La svolta fondamentale si ebbe con l'approvazione della c.d. "leggi fascistissime" (la legge 25 dicembre 1925, n. 2263 e la legge 31 gennaio 1926,

---

[43] G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, cit., 21.

[44] C. COLAPIETRO, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione*, cit., 350.

[45] G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Il circolo giuridico*, 1922, 104. Secondo Ambrosini con l'introduzione della legge elettorale proporzionale e l'istituzione dei gruppi parlamentari il regime parlamentare si trasformò da «governo di gabinetto» in «governo dei gruppi parlamentari». A sostegno della sua tesi l'autore ricorda come tutti i governi, tra il 1919 e il 1922, si sono caratterizzati per la forte debolezza del Presidente del Consiglio costretto ad una continua ricerca di un punto di mediazione fra le diverse istanze dei Ministri, vera e propria «emanazione dei gruppi» (si tratta dei governi presieduti in ordine cronologico da Nitti, Giolitti e Facta).

[46] S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, Roma, 2003, 96.

n. 100) che determinarono un mutamento radicale dell'ordinamento costituzionale, trasformandolo nel "Regime del Capo del Governo"[47].

La legge n. 2263 del 1925, sulle attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo, modificava innanzitutto i rapporti tra il Presidente del Consiglio e i Ministri, garantendo al primo «poteri e prerogative estranei alla tradizione e alla prassi seguita fino al 1922», che né aveva fatto un *primus inter pares* [48].

Con l'avvento del regime fascista il Presidente del Consiglio divenne un autentico "Capo gerarchico" rispetto al quale i Ministri risultavano «semplici esecutori di ordini» dati dall'alto[49]. La nuova legge, infatti, precisava che quest'ultimi, nominati e revocati dal Re su proposta del Capo del Governo, erano responsabili per tutti gli atti di loro competenza non solo di fronte al Sovrano, ma anche nei riguardi del Primo Ministro.

Con l'attribuzione al Capo del Governo della piena responsabilità dell'indirizzo generale politico del governo, lo stesso Consiglio dei Ministri si trasformava in un organo con funzioni prevalentemente amministrative, perdendo così la qualifica di organo costituzionale[50].

La c.d. "legge Rocco" non si limitò peraltro a disciplinare i rapporti tra gli organi di governo, ma realizzò una vera e propria rottura della forma di governo parlamentare instauratasi nel periodo statutario.

Tale provvedimento subordinava il potere legislativo completamente alla volontà dell'Esecutivo: da un lato, escludendo qualsiasi forma di relazione fiduciaria tra Governo e Parlamento, e dall'altro lato, affidando al Capo del Governo penetranti poteri di condizionamento dell'attività legislativa. Si pensi, ad esempio, al potere attribuito al Primo Ministro di fissare l'ordine del giorno delle Camere, o ancora, al potere di richiedere – entro tre mesi – il riesame da

---

[47] Così, C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 221, il quale a pag. 100 evidenzia come la supremazia del Presidente del Consiglio non era più affidata «a fattori politici o di influenza personale», ma risultava avere carattere «giuridico» e quindi «vincolante».

[48] C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., 358.

[49] S. TRENTIN, *Dallo Statuto albertino al regime fascista*, a cura di A. Pizzorusso, Venezia, 1983, 198 ss., il quale sottolinea come il governo divenne «un organo privo di qualunque autonomia, non avendo altro compito che quello di collaborare come consigliere tecnico (…) all'esercizio delle prerogative spettanti al Primo Ministro e di eseguirne gli ordini o le istruzioni».

[50] S. MERLINI, *Il Governo*, cit., 182.

parte dell'Assemblea delle proposte respinte da uno dei ramo del Parlamento[51]. Ad espropriare definitivamente il Parlamento della funzione legislativa fu soprattutto la legge n. 100 del 1926 sulle facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche.

Tale legge non solo «estendeva al massimo il potere regolamentare del Governo», in un campo, peraltro, come quello dell'amministrazione, dove vigeva il principio liberale della competenza parlamentare[52], ma garantiva a quest'ultimo anche «il potere di emanare norme giuridiche in concorrenza e in deroga alle leggi emanate dal Parlamento sotto forma sia di decreto legislativo, fondato su una delega, sia di decreto legge, basato soltanto sullo stato di necessità». Il termine per la conversione dei decreti legge da parte delle Camere era peraltro molto ampio (due anni) e «solo il Governo era arbitro di giudicare della necessità e dell'urgenza della loro emanazione»[53].

Per quanto riguarda gli apparati a supporto dell'attività del Capo del Governo, in questo periodo assunse un particolare rilievo la Segreteria particolare del Duce, già istituita nel novembre del 1922, nella quale confluivano tutte le informazioni provenienti dalla Polizia e dalla Milizia. All'apparato della Presidenza (che non si trasformò mai in un Ministero) venne invece attribuito più genericamente la trattazione delle pratiche di competenza degli altri Ministeri e del Consiglio dei Ministri (come ad esempio in materia di propaganda e sulla vigilanza di numerosi enti pubblici).

Complessivamente, il rafforzamento di tali apparati, nei quali transitavano tutti i più importanti flussi di informazione del regime, in un rapporto con il resto dei Ministeri nettamente più intenso rispetto all'età liberale, garantiva al Capo del Governo il pieno controllo di tutta l'attività politico-amministrativa dell'Esecutivo.

In conclusione, durante il ventennio fascista, l'eccessivo rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio e delle strutture poste alle sue dirette dipendenze determinarono, inesorabilmente, il tramonto del regime parlamentare.

---

[51] L. PALADIN, *Fascismo (dir. Cost.)*, in *Enc. Dir*., Vol. XVI, Milano, 1967, 892 ss.
[52] Cap. I, § 2.3.
[53] C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., 359.

2. Il problema della titolarità del potere di organizzazione dei Ministeri: la prima fase di attuazione dello Statuto albertino

Durante l'esperienza statutaria, la titolarità del potere di organizzazione dei Ministeri non fece che variare «ammettendo o disconoscendo la competenza parlamentare». Tuttavia, sebbene non sia possibile una distinzione stabile e netta e di competenze, alcune fasi storiche sembrano evidenziare – parallelamente al concreto evolversi della forma di governo – una prevalenza ora dell'esecutivo, ora del legislativo[54].

Inizialmente, l'art. 5 dello Statuto e le idee prevalenti dell'epoca[55] non sembravano porre alcun dubbio sulla titolarità del potere di organizzazione dei Ministeri. Nella prima fase del regime subalpino, infatti, «il Parlamento (…) non contrastò al Governo la potestà di ordinare i Ministeri, variarne il numero, comporne gli organici, regolarne il funzionamento». In questo periodo prevalse il principio che, «non essendo il numero e la distribuzione dei Ministeri invariabilmente fissato o determinato dalla legge, né da alcuna disposizione statutaria, fosse prerogativa del Re – *e quindi del suo Governo* – provvedere secondo le circostanze» (corsivo mio).

In conformità a questo principio, il 21 dicembre 1850, «quando si avvertì la necessità di distinguere i servizi e renderne omogenea la costituzione in uffici», venne adottato il regio decreto n. 1122, che fissava a otto il numero dei Ministeri. Due anni dopo, con la soppressione del Ministero dell'agricoltura e

---

[54] Sul punto P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, Milano, 1971, 448; M. STIPO, *Ministero I*, in *Enc. Giur.*, Vol. XX, Roma, 1990, 2; F. CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in *Tratt. Orlando*, Vol. III, p. I, Milano, 1900, 162, secondo il quale il Parlamento, con riferimento «alla creazione di organi, alla determinazione del numero dei posti, dei gradi e titoli (…) si è mostrato alquanto incerto fra la competenza parlamentare e quella governativa. E se con legge 23 marzo 1853, n. 1483, ha stabilito, per esempio, che nell'amministrazione i gradi, i titoli e gli stipendi debbano essere uniformi, fu però con la stessa legge delegata al Governo la facoltà di fissare questi gradi, titoli e stipendi: e sebbene la delega fosse allora temporanea divenne poi definitiva (…). In seguito la questione venne più volte in discussione: sebbene i pareri fossero divisi non si arrivò mai a proclamare la competenza del Parlamento».

[55] Nella seconda metà dell'ottocento la dottrina prevalente era quella francese che aveva teorizzato il principio della competenza dell'Esecutivo. «L'incidenza del Parlamento era ammessa soltanto in un momento successivo, in sede di rifiuto o di concessione dei fondi necessari al funzionamento del dicastero», L. CARLASSARE, *Ministeri (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXVI, Milano, 1976, 484.

del commercio (regio decreto 28 febbraio 1852, n. 1582), il numero dei Ministeri venne ulteriormente ridotto a sette[56].

Negli anni successivi, l'evoluzione in senso parlamentare del regime – seppur graduale – consentì al Parlamento di avanzare «la pretesa di partecipare all'ordinamento dell'amministrazione»[57].

Cavour, consapevole della necessità di riconoscere la nuova legalità costituzionale e, al contempo, ribadire la competenza dell'Esecutivo di disporre, regolare e organizzare l'amministrazione, il 5 marzo 1852, presentò al Parlamento subalpino un progetto di legge intitolato "*Ordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato, della contabilità generale e della Corte dei conti*"[58], con il quale, da un lato, si permetteva al Parlamento di esprimersi sui principi con cui il Governo intendeva ordinare l'amministrazione e, dall'altro lato, si conferiva all'Esecutivo il potere di completare il disposto legislativo mediante regolamenti.

La riforma proposta da Cavour era strettamente connessa con il nuovo ordinamento costituzionale delineato nel 1848 dallo Statuto albertino. La soluzione adottata prevedeva infatti l'abolizione del modello organizzativo misto (Aziende e Ministeri) vigente nel Piemonte pre-costituzionale [59] e l'introduzione di un nuovo sistema, di tipo gerarchico-piramidale, in grado di garantire il controllo dell'amministrazione da parte del Governo. La necessità di affidare al Ministro la piena responsabilità del proprio dicastero rispondeva all'esigenza di «collegare questi ultimi al Governo e, conseguentemente, al Parlamento, del quale il Governo era espressione». L'obiettivo era quello di

---

[56] I. SANTANGELO SPOTO, *Ministero e Ministri*, in *Digesto italiano*, Vol. XV, p. II, Torino, 1911, 435 ss.

[57] P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, cit., 448.

[58] Progetto di legge n. 9 presentato dal Presidente del Consiglio e Ministro delle finanze Cavour, in *Atti del Parlamento subalpino*, Camera dei deputati, IV Legislatura.

[59] G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996, cit., 22 ss. Il modello amministrativo pre-unitario era di tipo misto perché si fondava sia sui Ministeri (interno; esteri; finanze; grazia, giustizia e affari ecclesiastici; istruzione pubblica; guerra; lavori pubblici; agricoltura e commercio), sia sulle Aziende create originariamente nel 1817 (interno, artiglieria, finanze, gabelle, real casa, marina). Queste ultime avevano attribuzioni differenziate, alcune si occupavano della contabilità dei bilanci, altre dell'amministrazione dei bilanci, altre ancora di amministrazioni speciali che non figuravano nei bilanci dello Stato.

adeguarsi «alla nuova realtà costituzionale, nella quale occorreva stabilire in modo organico il circuito Palamento, Governo e amministrazione»[60].

I principi che ispirarono la riforma cavouriana miravano, da un lato, a garantire l'omogeneità organizzativa dell'amministrazione e, dall'altro lato, l'attribuzione al Ministro – nella sua "duplice veste" di vertice politico e vertice amministrativo – della piena responsabilità delle attività svolte dai singoli settori dell'amministrazione a cui era a capo[61].

Come evidenziò lo stesso Cavour durante la discussione alla Camera dei deputati del suo progetto di legge, il principio liberale della responsabilità ministeriale, contenuto nell'art. 67 dello Statuto[62], rendeva necessaria una riforma dell'assetto organizzativo dell'amministrazione centrale in senso gerarchico. La riunificazione della responsabilità politica e gestionale nella figura del Ministro poteva infatti realizzarsi solo attraverso l'abolizione delle aziende e il passaggio delle loro competenze sotto la diretta responsabilità del Ministro[63]. Il sistema proposto da Cavour derivava sia dalla tradizione sabauda, di stampo gerarchico-militare, sia dal modello napoleonico, ampiamente diffuso in tutta Europa. Nella seconda metà dell'ottocento le forme organizzative gerarchiche erano infatti considerate le uniche in grado di garantire al Governo il controllo dell'amministrazione e, conseguentemente,

---

[60] S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, cit., 50 ss.

[61] Sul punto S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983, 29, rileva che «la figura del Ministro diventa *bifronte*: da una parte, egli è membro del corpo politico e, in questa veste, è legato al Parlamento (e al Re) dal rapporto di fiducia; dall'altra, è al vertice dell'amministrazione, e ne è la guida».

[62] In merito, F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento alla Statuto del Regno*, vol. III, p. I, Torino, 1909, 375, evidenziano che «la responsabilità ministeriale» sancita dall'art. 67 riconosceva in modo implicito a ciascun Ministro «un sindacato gerarchico sulla massima parte degli atti ufficiali dei propri subalterni».

[63] La creazione delle aziende, evidenziò Cavour, «fu un immenso progresso nelle amministrazioni pubbliche. Ma, come ognuno vede, siffatto sistema non è più compatibile sotto il reggimento costituzionale colla responsabilità del Ministero. Difatti questa, ove si conservassero le aziende, verrebbe sino ad un certo punto divisa, imperocchè il Ministero avrebbe soltanto la responsabilità della direzione e non già quella dell'esecuzione», intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro delle finanze Cavour, in *Atti del Parlamento subalpino*, Camera dei deputati, IV Legislatura, *resoconto stenografico*, 23 dicembre 1852, 1792.

l'attuazione dei relativi provvedimenti per la modernizzazione economica e sociale del paese[64].

Nonostante i giudizi negativi della destra conservatrice, che respingeva la responsabilità ministeriale perché avrebbe privato di autorità il potere del sovrano, e dalla sinistra, che intravedeva nella riforma i presupposti per un possibile ritorno all'irresponsabilità ministeriale, il progetto Cavour venne approvato dal Parlamento e divenne la legge 23 Marzo 1853, n. 1483.

Quest'ultima e i due successivi regolamenti esecutivi – il regio decreto 23 ottobre 1853, n. 1611, e il regio decreto 30 ottobre 1853, n. 1615 – determinarono una mutamento radicale degli apparati amministrativi rispetto alla tradizione del regno sabaudo.

Da una prima analisi emerge un carattere piuttosto snello del provvedimento. La legge n. 1483 del 1853 era suddivisa in tre titoli: il primo relativo all'amministrazione centrale, il secondo dedicato alla contabilità e il terzo alle disposizioni transitorie.

Il Titolo I si componeva di due soli articoli: il primo disponeva che *«i Ministri provvederanno all'amministrazione centrale dello Stato per mezzo di uffizi posti sotto l'immediata loro direzione»*, il secondo stabiliva invece che «*l'ordinamento dei Ministeri e degli uffizi (…) avrà luogo in modo uniforme quanto ai titoli, gradi e stipendi del personale. Tali titoli e gradi, come pure le altre basi di organizzazione dei Ministeri, saranno determinati da regolamenti in Consiglio dei Ministri, e approvato con decreto reale da pubblicarsi e inserirsi negli atti del Governo*».

La facoltà dell'Esecutivo di apportare modifiche all'organizzazione dell'amministrazione era quindi limitata dalla legge esclusivamente al rispetto dei principi di uniformità e di direzione unica degli apparati amministrativi. Al Parlamento rimaneva comunque il potere, in sede di approvazione dei bilanci,

---

[64] In merito ai motivi che spinsero la destra storica ad introdurre un sistema accentrato, V. CAIANIELLO, *Amministrazione e Stato unitario*, in *Scritti per Mario Nigro*, Milano, 1991, 130, evidenzia che «gli uomini del liberalismo, nel momento in cui si trovarono a difendere l'unità appena raggiunta, scelsero la strada dell'accentramento amministrativo, perché la ritennero la più idonea a salvaguardare lo Stato unitario dai pericoli di disgregazione che avrebbe compromesso la sua stessa credibilità internazionale».

di concedere o negare i fondi necessari per garantire il funzionamento dei nuovi Ministeri[65].

Sulla base di quanto stabilito dalla legge n. 1483 del 1853, il Governo emanò il r.d. n. 1611 del 1853 nel quale veniva sviluppata una struttura gerarchico-piramidale, in cui ogni organo era subordinato a quello immediatamente superiore.

Alle strette dipendenze del Ministro, «centro dell'azione amministrativa»[66], la riforma prevedeva la figura del Segretario generale. Quest'ultimo «doveva assicurare che le direttive del Ministro discendessero nei livelli sottostanti sino a raggiungere (…) i gradini più bassi; i direttori generali, subito sotto il Segretario generale, avrebbero avuto responsabilità di dirigere più divisioni, esercitando la loro competenza su un complesso di materie omogenee. Più sotto, il capo divisione avrebbe riunito la direzione di un complesso di uffici. In ognuna di queste cellule-base, infine, un capo ufficio avrebbe vegliato sull'esecuzione delle funzioni parziali attribuite alla sua competenza»[67].

Nella riforma del 1853, l'unica figura a rilevanza esterna era il Ministro che racchiudeva in sé la duplice funzione di responsabile politico e di superiore gerarchico dell'amministrazione. Gli affari del dicastero, ad esclusione di quelli che erano attribuiti dal Ministro al suo gabinetto – diretto dal segretario particolare – erano ripartiti tra il segretario generale e le varie direzioni in cui il Ministero era suddiviso.

I due ruoli «chiave» del sistema delineato da Cavour erano rappresentati dal Segretario particolare e dal Segretario generale.

Il primo supportava il Ministro nella funzione di direzione politica, mentre il secondo aveva il compito di «assicurare una forma di mediazione tra il Ministro e i vertici degli apparati» [68].

Complessivamente, nel sistema accentrato delineato dalla riforma cavouriana, a nessun organo dell'amministrazione, ad eccezione del Ministro,

---

[65] L'art. 30 dello Statuto stabiliva che *«nessun tributo può essere imposto o riscosso, se non è stato consentito dalle Camere o imposto dal Re»*.

[66] I. SANTANGELO SPOTO, *Ministero e Ministri*, cit., 439.

[67] G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., 27.

[68] S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, cit., 52.

veniva riconosciuta alcuna discrezionalità deliberativa. In definitiva era la stessa organizzazione che garantiva l'esecuzione meccanica degli ordini impartiti dal Ministro, unico responsabile dell'attività di direzione e di esecuzione del dicastero.

Fino al termine degli anni cinquanta, l'assetto ministeriale cavouriano non subì modifiche di rilievo. Il regio decreto 13 novembre 1859, n. 3746, riprendendo quanto era già stato stabilito nel 1853, si era, infatti, limitato a ribadire la necessità che fosse rispettato il principio di uniformità dell'ordinamento di tutta l'amministrazione.

Nel 1861 i Ministeri del nuovo Stato erano complessivamente nove: esteri, interno, finanze, giustizia e affari ecclesiastici, pubblica istruzione, lavori pubblici, guerra, marina, e uno, quello dell'agricoltura industria e commercio, di nuova istituzione (quest'ultimo, istituito nel 1848, era stato infatti soppresso nel 1852).

La strada percorsa da Cavour per la ricostruzione del suddetto Ministero fu «in un certo senso ambigua e non del tutto conforme ai principi francesi». Lo statista piemontese, infatti, invece di utilizzare un decreto per l'istituzione del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, nominò prima un Ministro senza portafoglio (il Corsi), e poi presentò un disegno di legge con il quale chiedeva al Parlamento l'autorizzazione di una nuova spesa sul bilancio «per l'attuazione (e non per l'istituzione) del Ministero»[69]. Una volta ottenuta tale autorizzazione, «avvenne la preposizione del Corsi al nuovo organismo ministeriale» e l'adozione del decreto[70] «che ne definiva le attribuzioni in conformità a quanto stabilito dalla legge medesima circa il trasferimento di funzioni, personale e stanziamenti dai bilanci di altri Ministeri»[71].

---

[69] Disegno di legge n. 9 presentato del Ministro delle finanze Vegezzi, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, VII Legislatura.

[70] La legge che autorizzava la spesa per l'attuazione del Ministero venne approvata il 5 luglio 1860, ossia nello stesso giorno in cui fu adottato dal Governo il relativo decreto che ne stabiliva le attribuzioni (r.d. 5 luglio 1860, n. 4150).

[71] L. CARLASSARE, *Ministeri (dir. cost.)*, cit., 484. Di parere opposto era I. SANTANGELO SPOTO, *Ministero e Ministri*, cit., 435, secondo il quale la legge 5 luglio 1860, n. 4150, «autorizzò la ricostruzione del Ministero dell'agricoltura, commercio e industria, lasciando *nell'ordinamento* il germe del nuovo principio», ossia «che la costituzione dei Ministeri debba esser conseguenza di un atto del potere legislativo» (corsivo mio).

Il sistema gerarchico-piramidale, che aveva avuto la sua ragione principale nella necessità di soddisfare le esigenze organizzative di uno Stato che con difficoltà stava costruendo la propria unità politica ed amministrativa, cominciò ad entrare in crisi quando, una volta realizzata l'unità, vennero meno le ragioni che avevano giustificato l'accentramento nella figura del Ministro di tutte le responsabilità.

A partire dal 1866 si cominciò ad ipotizzare una possibile riforma del modello ministeriale introdotto nel 1853 da Cavour. Durante la III guerra di indipendenza il Parlamento, attraverso la legge 28 giugno 1866, n. 2987, aveva delegato al Governo il compito di *«provvedere con decreti reali a riforme dell'ordinamento interno dei Ministeri, degli uffici immediatamente dipendenti e delle attribuzioni loro, e degli ufficiali che li compongono, salva l'approvazione del Parlamento»*[72].

La suddetta delegazione costituì la base per l'adozione del regio decreto 24 ottobre 1866, n. 3306, con il quale venivano introdotte significative modifiche all'organizzazione dell'amministrazione centrale. In particolare, il decreto introduceva delle direzioni generali a rilevanza esterna e attribuiva ai direttori generali la facoltà di firmare per il Ministro e decidere autonomamente per gli atti di propria competenza. Le ragioni della riforma furono efficacemente evidenziate nella relazione che accompagnava il decreto: «Prevale in certi ordini e gradi – spiegò il Presidente del Consiglio Bettino Ricasoli – la esagerazione del principio astratto della responsabilità individuale del Ministro per tutti gli atti amministrativi, i quali si è voluto fingere che siano fatti dal Ministro, mentre che realmente non possono essere. Questa esagerazione di un principio giusto ha scemato in pratica la responsabilità dei capi di amministrazione, ch'è garanzia più immediata e più efficace al buon andamento dell'amministrazione ordinaria»[73].

---

[72] Art. 2, lett. c, della legge 28 giugno 1866, n. 2987, "*Per la prorogazione e il conferimento di facoltà straordinarie al Governo durante la guerra*". La clausola, che prevedeva l'approvazione parlamentare dei decreti reali adottati dal Governo, venne inserita per impedire all'Esecutivo di abusare dei pieni poteri come aveva fatto Rattazzi nel 1959, P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, cit., 39.

[73] Relazione di presentazione del regio decreto 24 ottobre 1866, n. 3306, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, IX Legislatura del Regno d'Italia.

Il decreto Ricasoli è stato oggetto per lungo tempo «di una dibattuta riflessione sulla sua effettiva vigenza». Nonostante fosse stato presentato al Parlamento e «benché la sottocommissione bilancio ne avesse riferito», non giunse mai all'approvazione definitiva. Occorre evidenziare che «l'assenza dell'atto confirmatorio del Parlamento non sarebbe (...) sufficiente a rendere ragione della perdurante incertezza sulla vigenza del decreto Ricasoli, se gli studi di diritto e organizzazione amministrativa, prodotti a cavallo fra l'ottocento e il novecento, non avessero perseguito alternativi percorsi di giustificazione per fondarne ora la validità ora l'invalidità».

Tuttavia, se da un lato la dottrina non appare unanime sulla validità o meno del decreto Ricasoli, dall'altro lato «non v'è dubbio che quest'ultimo sia stato presente, effettivamente, nel complesso delle norme positive attraverso la mediazione di decreti per la sua attuazione, emanati a disciplina dell'organizzazione dei Ministeri»[74].

Complessivamente, «nei primi anni di vita dello Stato unitario si cercò di mantenere inalterato il modello amministrativo concepito per il piccolo Stato sabaudo, nonostante fosse di difficile applicazione in una realtà profondamente diversa e variegata». L'uniformità dell'organizzazione ministeriale, sancita dalla legge Cavour e confermata nei provvedimenti adottati da Rattazzi, «subì continue forzature nei regolamenti ministeriali, evidenziando, da un lato, la difficoltà di introdurre un modello organizzativo non totalmente uniforme; dall'altro, la capacità di agire (…) per linee interne, trovando soluzioni differenti per i singoli apparati»[75].

---

[74] M. DE BENEDETTO, *Responsabilità ministeriale e autonomia dell'alta dirigenza: il decreto Ricasoli del 1866*, in *Dir. Pubbl.*, 1998, 495 ss.

[75] S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, cit., 56.

2.1. *(segue): il decennio Depretis*

Nel periodo successivo al decreto Ricasoli del 1866, il problema relativo alla titolarità del potere di organizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato rimase per lungo tempo ai margini del dibattito politico.

La questione tornò in primo piano nel 1877, quando Depretis adottò contemporaneamente due provvedimenti: il regio decreto 26 dicembre 1877, n. 4220, con il quale veniva soppresso il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, ripartendo i relativi servizi fra gli altri Ministeri; e il regio decreto 26 dicembre 1877, n. 4219, con il quale, invece, si istituiva il Ministero del tesoro [76] dividendo in due parti il Ministero delle finanze[77].

Con il primo provvedimento, l'obiettivo era quello di semplificare l'attività dell'amministrazione: si riteneva, infatti, che i servizi attribuiti al Ministero dell'agricoltura, industria e commercio potevano essere trasferiti in altri dicasteri (istruzione, lavori pubblici e guerra) [78]. Con il secondo provvedimento si voleva invece garantire «un maggiore coordinamento della politica della spesa e una più puntuale capacità di controllo e indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri»[79].

In Parlamento i due decreti furono ampiamente criticati sia dalla destra, «che accusava di incostituzionalità il comportamento del Governo perché si era attribuito», in una materia ritenuta di competenza del Parlamento, «un'ampia facoltà normativa»; sia da alcuni settori della sinistra, che vedevano nella soppressione del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, la perdita di «un prezioso strumento di intervento nella vita economica del paese»[80].

---

[76] Depretis, prima di introdurre mediante decreto il Ministero del tesoro, aveva tentato di istituirlo attraverso un disegno di legge (si tratta del Disegno di legge n. 85 presentato dal Presidente del Consiglio Depretis, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XIII Legislatura del Regno d'Italia) che non venne, tuttavia, approvato dal Parlamento.

[77] L'art. 1 del r.d. n. 4219 del 1877 disponeva che «*il Ministero delle finanze è diviso in due parti, l'una relativa alle imposte, l'altra concernente la contabilità, il patrimonio, il tesoro. Questa seconda parte assume la denominazione di Ministero del tesoro*».

[78] P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, cit., 121.

[79] S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, cit., 56.

[80] C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., 181.

Durante il dibattito parlamentare, sulla questione legata alla titolarità del potere di organizzazione dell'amministrazione, emersero sostanzialmente due opposte correnti: la prima, che aveva in Minghetti e Crispi i suoi principali esponenti, «sosteneva che spettasse esclusivamente al Governo la facoltà di organizzare la pubblica amministrazione, salvo il sindacato politico del Parlamento»; la seconda, rappresentata soprattutto da Silvio Spaventa[81] era invece favorevole alla competenza parlamentare[82].

Nel 1878 Cairoli, che nel frattempo aveva sostituito Depretis alla guida del Governo, appoggiando la tesi sostenuta da Silvio Spaventa, presentò un progetto di legge per la *"Ricostituzione del Ministero di agricoltura, industria e commercio"*[83].

Come era accaduto nel 1860 anche la legge 30 agosto 1878, n. 4449, con la quale il Parlamento approvò il progetto Cairoli, non ricostituiva il dicastero ma autorizzava la spesa per la sua ricostituzione, conferendo al Governo il compito di fissare, mediante regolamenti, le relative attribuzioni (art. 1). L'art. 3 della legge impegnava inoltre il Governo a presentare in Parlamento, con gli stati di previsione per l'esercizio 1879, una proposta per stabilire le attribuzioni delle amministrazioni centrali dello Stato e i relativi organici.

Il disegno di legge (mai approvato dal Parlamento) venne effettivamente presentato dall'Esecutivo dallo stesso Cairoli il 9 dicembre 1878. In esso si

---

[81] Il 4 giugno 1878 – in un noto intervento alla Camera dei deputati, durante la discussione del disegno di legge per la ricostituzione del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio – Silvio Spaventa affermò: "Se v'è chi crede che possa lasciarsi al potere esecutivo l'organizzazione dei Ministeri, io gli ricorderò la sentenza di Barrère del famoso membro della Costituente francese: *l'organisation des Ministères c'est la creation du Gouvernament*. Se v'è chi crede che si possa lasciare simile facoltà al Governo senza danno, gli ricorderò le parole colle quali il Garnier-Pagès lamentava ciò che accadeva nel suo paese prima del 1848: *ad ogni nuova distribuzione dei portafogli i Ministri si spartiscono gli affari e gli impiegati a modo di barbari, i quali facevano due parti del mantello e dell'armatura del vinto*. Ora se voi, o signori, per mala ventura pensate che al potere esecutivo è lasciata la facoltà di disfare o mutare questi organismi inferiori o superiori dell'amministrazione, trasferendo le attribuzioni fissate dalle nostre leggi organiche in un organo nella sfera di un altro senza il vostro consenso; io dico, o signori, che questo principio conterebbe in sé la rovina del sistema costituzionale. Qualunque sia l'obiettivo su cui la legge cade, ancorché questo sia meramente regolamentare, una volta regolato dalla legge non può che essere alterato dalla legge", S. SPAVENTA, *Ricostituzione del Ministero di agricoltura, industria e commercio*, in *Discorsi Parlamentari di Silvio Spaventa*, Camera dei deputati, Roma, 1913, 475 ss.

[82] E. GATTA, *Ministero e Ministro*, in *Nov. Dig. Ital*., Vol. X, Torino, 1957, 723.

[83] Progetto di legge n. 54-A presentato dal Presidente del Consiglio Cairoli, in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, XIII Legislatura del Regno d'Italia.

determinava il numero e la denominazione dei Ministeri, si designava per ciascuno le relative attribuzioni e si concentrava nel Ministero delle finanze le attribuzioni del Ministero del tesoro; si mutava la qualifica dei Segretari generali in Sottosegretari di Stato, «allo scopo di esprimere meglio l'indole politica»[84]; si abbandonava il principio dell'uniformità degli organi interni di ogni dicastero stabilendo, all'art. 6, che la denominazione degli uffici come dei funzionari dovevano corrispondere alle rispettive attribuzioni e cariche; si attribuiva, infine, l'istituzione delle direzioni generali al potere esecutivo, mediante regi decreti deliberati in Consiglio dei Ministri da allegare ai bilanci di ciascun Ministero.

La questione della competenza parlamentare per l'istituzione dei Ministeri venne nuovamente sollevata il 3 febbraio 1883, quando in Parlamento si affrontò la discussione sulla richiesta dell'On. Bertani di istituire un Ministero delle poste e ferrovie. In quell'occasione non trovò alcun consenso la tesi sostenuta da Crispi, il quale, ribadì con forza la sua convinzione sulla necessità di affidare all'Esecutivo la materia concernente l'organizzazione dell'amministrazione centrale. In Particolare, secondo Crispi, il Parlamento doveva limitarsi a stabilire soltanto il numero dei Ministeri, lasciando all'Esecutivo la facoltà di determinare e distribuire le attribuzioni tra essi. Durante il dibattito, lo stesso Depretis dichiarò di aderire alla tesi di Crispi auspicando un giorno di vincere «la battaglia perduta»[85].

Il 3 aprile 1884, Depretis, che aveva assunto nuovamente la carica di Presidente del Consiglio già dal 1881, presentò alla Camera un progetto di legge per il *"Riordinamento dell'amministrazione centrale"*. La riforma si proponeva non tanto di regolare i rapporti tra Governo e amministrazione – non veniva rinviata al regolamento alcuna disposizione della distribuzione delle competenze – ma, piuttosto, «di conferire un assetto alle amministrazioni centrali che avesse l'autorità e la stabilità» che solo l'approvazione

---

[84] P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, cit., 139.

[85] Interventi del Ministro dell'interno Crispi e del Presidente del Consiglio Depretis, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XV Legislatura del Regno d'Italia, *resoconto stenografico*, 3 febbraio 1883, 897 ss.

parlamentare era in grado di assicurare[86]. In particolare, il progetto Depretis prevedeva l'istituzione del Ministero della presidenza del consiglio, di un Ministero delle poste e telegrafi, di un Consiglio del tesoro nonché la creazione della figura dei Sottosegretari di Stato. Conclusa la legislatura, il progetto venne ripresentato dal Depretis il 22 giugno 1886[87]. La discussione del nuovo disegno di legge non venne tuttavia neanche affrontata, l'anno successivo, infatti, la morte improvvisa di Depretis provocava il cambio alla guida del Governo e l'inizio della fase crispina.

Il decennio Depretis si chiudeva così senza che la questione della titolarità del potere di organizzazione dell'amministrazione centrale fosse risolta; se da un lato, infatti, «il parlamentarismo ostentava formalmente l'esigenza di ampliare il dominio della legge», dall'altro lato, «nella sostanza, ne rifuggiva, perché la stessa legge finiva per costituire un argine ad esso»[88].

2.2. *(segue): la fase crispina*

Ai primi di agosto, dopo la scomparsa improvvisa di Agostino Depretis, venne nominato Presidente del Consiglio dei Ministri Francesco Crispi. L'anziano *leader* della sinistra aveva formalmente rispettato le prerogative parlamentari, «anche se queste erano da lui controllate e dominate, allo scopo di garantire quell'egemonia dell'Esecutivo che si traduceva nel predominio della volontà del Presidente del Consiglio». Con l'avvento al potere di Crispi, i rapporti tra Parlamento e Governo cambiarono radicalmente: per avere un pieno controllo sulle Camere Crispi si servì non solo della prassi trasformistica, ampiamente utilizzata da Depretis, ma soprattutto «dell'appoggio della corona utilizzando le prerogative regie in suo favore»[89].

---

[86] P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, cit., 170.
[87] Progetto di legge n. 60 presentato dal Presidente del Consiglio Depretis, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XVI Legislatura del Regno d'Italia.
[88] P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, cit., 141.
[89] C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., 204 ss.

Crispi, che da Ministro dell'interno era stato «l'uomo chiave» dell'ultimo Governo Depretis, governò in due distinti periodi, dall'agosto 1887 al gennaio 1891, e dal dicembre 1893 al marzo 1896.

Nel suo primo Governo, nella consapevolezza della necessità di rendere più efficiente l'amministrazione pubblica, si mise subito al lavoro «convinto nell'intimo che ben legiferare equivalesse a ben amministrare»[90]. Il 19 novembre 1887, pochi mesi dopo aver ricevuto dal Re l'incarico di Presidente del Consiglio dei Ministri, presentò alla Camera un progetto di legge intitolato *"Riordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato"*[91].

La riforma riproduceva perfettamente le idee di Crispi, che fin dai tempi di Depretis si era mostrato favorevole al principio della competenza dell'esecutivo nella creazione dei Ministeri. Il progetto di legge (articolato in cinque articoli) prevedeva l'istituzione del Ministero della presidenza del consiglio e del Ministero delle poste e telegrafi rinviando la disciplina delle relative attribuzioni a regi decreti. Si conferiva al Governo il potere di accrescere o diminuire il numero dei Ministeri mediante decreti reali e si introduceva la figura del Sottosegretario di Stato.

Dopo un ampio dibattito parlamentare, il testo finale del progetto, che divenne poi la legge 12 febbraio 1888, n. 5195, venne ridotto a soli due articoli: il primo stabiliva che *«il numero e le attribuzioni dei Ministeri sono determinati con decreto reale»*, il secondo introduceva la figura del Sottosegretario di Stato conferendo al Governo il compito di disciplinare, mediante regio decreto, le relative competenze e attribuzioni.

Sulla base delle facoltà concesse al Governo dalla legge Crispi, «tanto gelosa della prerogativa regia e delle facoltà del potere esecutivo»[92], si cancellò la figura del Segretario generale e si definirono le competenze del Sottosegretario di Stato (regio decreto 1 marzo 1888, n. 5267); venne istituito, con regio decreto 10 marzo 1889, n. 5973, il Ministero delle poste e telegrafi; si ridefinirono, con regio decreto 18 marzo 1889, n. 5988, le attribuzioni tra il

---

[90] C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., 205.

[91] Progetto di legge n. 17 presentato dal Presidente del Consiglio Crispi, in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, XVI Legislatura del Regno d'Italia.

[92] I. SANTANGELO SPOTO, *Ministero e Ministri*, cit., 437.

Ministero delle finanze e il Ministero del tesoro; si riordinò, infine, con regio decreto 23 novembre 1889, n. 6573, il Ministero della marina.

Gli elementi di maggior rilievo della riforma crispina furono, da un lato, l'introduzione della figura del Sottosegretario di Stato – le cui competenze, inizialmente limitate alla sola discussione degli atti e delle proposte del Ministero dinanzi alle Camere, vennero successivamente ampliate con compiti di carattere amministrativo – e, dall'altro lato, l'istituzione del Ministero delle poste e telegrafi.

Quest'ultimo, costituì un elemento estremamente innovativo nel modo di concepire le strutture organizzative dell'amministrazione: per la prima volta, infatti, i compiti attribuiti ad un Ministero erano strettamente connessi al servizio pubblico da erogare. La sua creazione «portò alla ribalta (…) la necessità di individuare nuovi moduli organizzativi che, tenendo conto della particolare natura di servizio pubblico, rappresentassero un'alternativa agli assetti tradizionali e formalistici del modello cavouriano consentendo ad una parte vitale dell'amministrazione, quella industriale, di emergere»[93].

Complessivamente, la legge n. 5195 del 1888 si inseriva un ampio progetto di riforma degli apparati amministrativi che aveva come obiettivo il pieno controllo da parte del Governo dell'amministrazione a danno sia degli organi di vertice dell'amministrazione che del Parlamento.

Nel primo articolo si riaffermò, infatti, la totale autonomia dell'esecutivo dal potere legislativo in relazione alla propria organizzazione; nel secondo, invece, «rinunciando alla figura del Segretario generale prevista dall'ordinamento del 1853, si volle *parlamentarizzare* il vertice amministrativo, ponendo, al di sotto del Ministro e al di sopra dei direttori generali, un esponente del Parlamento (e quindi della classe politica) con lo specifico compito di rafforzare la presenza delle Camere nei Ministeri»[94].

L'eliminazione nei vertici dell'amministrazione del Segretario generale, «che formalmente era deputato a svolgere compiti di coordinamento dell'intero apparato amministrativo, contribuì a sgomberare il campo all'azione degli

---

[93] S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, cit., 59.

[94] G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., 127 ss.

uffici di gabinetto, che già da tempo avevano cominciato ad erodere su quel terreno le funzioni dei Segretari generali»[95].

Nel 1891 Crispi venne sostituito alla guida del Governo da Di Rudinì, il quale, facendo uso delle facoltà concesse dalla legge del 1888, presentò una progetto di legge[96] (mai approvato) con il quale si chiedeva al Parlamento "*l'autorizzazione pura e semplice di modificare gli organici dei servizi amministrativi di ogni specie*".

Un analogo esito negativo ebbe anche il successivo tentativo di Crispi – chiamato nuovamente alla guida del Governo nel 1893 – di ottenere dal Parlamento poteri straordinari per "*Riordinare gli uffici dello Stato, e semplificare le funzioni con la diminuzione dei servizi militari e civili e con la riduzione delle spese*"[97].

Alla fine dell'ottocento, complessivamente, «la questione della potestà del potere esecutivo di modificare l'ordinamento dei Ministeri, dei servizi e degli organici, non poté essere sviluppata più di quello che la legge del 1888 aveva concesso». Il Parlamento aveva, infatti, «iniziato a reagire per evitare che si accentuasse la tendenza del Governo ad eccedere nell'uso delle facoltà normali riconosciutegli»[98].

2.3. *(segue): l'età giolittiana*

Nel periodo giolittiano la tendenza all'assunzione di nuove funzioni da parte del Governo subì un'ulteriore accelerazione. Il fenomeno non determinò un aumento del numero dei Ministeri, ma una riorganizzazione di quelli già esistenti. I mutamenti nella struttura e negli organici degli apparati centrali non

---

[95] S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, cit., 58.

[96] Progetto di legge n. 240 presentato dal Presidente del Consiglio Di Rudinì, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XVI Legislatura del Regno d'Italia.

[97] Progetto di legge n. 299 presentato dal Presidente del Consiglio Crispi, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XVIII Legislatura del Regno d'Italia.

[98] I. SANTANGELO SPOTO, *Ministero e Ministri*, cit., 437.

vennero ostacolati dall'approvazione di un disegno di legge che attribuiva al Parlamento il potere di istituire o sopprimere i Ministeri.

La legge 11 luglio 1904, n. 372, voluta dal Parlamento per avere un controllo sull'amministrazione, non servì, infatti, a rendere meno numerosi gli interventi di modifica degli uffici statali, ma, addirittura, finì per provocare l'effetto opposto[99].

Il lungo e complesso percorso parlamentare che portò all'approvazione della legge n. 372 del 1904, ebbe inizio al Senato in occasione della discussione del progetto di legge sullo "*Stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 1898-1899*".

La questione che aveva sollevato un ampio dibattito parlamentare era legata alla richiesta del Ministro Bacelli – già duramente criticata dalla commissione finanze del Senato – di aumentare il personale nel suo dicastero istituendo un posto di Capo divisione.

Durante il dibattito parlamentare, il Ministro, respingendo le critiche sollevate nei suoi confronti, dichiarò che lo Statuto stesso gli riconosceva il potere di modificare gli organici. Solo in questo modo, infatti, avrebbe potuto «assumere l'intera responsabilità» del dicastero[100]. Il Senato si mostrò chiaramente di diverso avviso: «Ogni volta che una modificazione degli organici viene in sede di bilancio – spiegò il Sen. Cannizzarro – il Senato si trova nel più grande imbarazzo, e cioè egli si trova nella condizione di dover approvare anche quando non sia convinto dell'utilità della modificazione proposta, o di fare cosa che è grave negli effetti politici, soprattutto nelle condizioni in cui ci troviamo attualmente, condizioni dalle quali tutti

---

[99] La novità di maggior rilievo riguardarono l'organizzazione di due servizi a carattere industriale: le ferrovie ed i telefoni. Per quest'ultimi Giolitti aveva introdotto una struttura più agile del Ministero idonea, pertanto, a non appesantirne la gestione: si trattava delle aziende di Stato che, tuttavia, mantenevano un collegamento con il Ministero che ne controllava l'attività e ne assumeva la responsabilità.

[100] Intervento del Ministro della pubblica istruzione Bacelli, in *Atti parlamentari*, Senato del Regno, XX Legislatura del Regno d'Italia, *resoconto stenografico*, 21 dicembre 1898, 308 ss.

desideriamo uscire rapidamente, uscire cioè dallo stato anormale dell'esercizio provvisorio» [101].

Dopo il dibattito in Senato, il Presidente del Consiglio Pelloux istituì una commissione di studio sui problemi concernenti gli organici delle amministrazioni. Sulla base dei lavori della commissione lo stesso Pelloux presentò, il 27 gennaio 1900, un disegno di legge intitolato *"Disposizioni sui ruoli organici delle amministrazioni dello Stato"*.

Il suddetto progetto, pur essendo prevalentemente dedicato alle norme sul personale delle amministrazioni dello Stato, all'art. 1 rimetteva ad una legge speciale la determinazione del numero e le attribuzioni dei Ministeri. In questo modo si voleva restituire – come sottolineò lo stesso Pelloux nella relazione di presentazione del disegno di legge – «al potere legislativo una facoltà (…) da esso inseparabile per evidenti ragioni di ordine politico e finanziario».

Nella stessa relazione Pelloux, ricordando le critiche mosse alla legge 12 febbraio 1888, n. 5195, che aveva concesso al Governo la facoltà, a suo avviso eccessiva, di stabilire con decreti reali il numero e le attribuzioni dei Ministeri, aggiunse che il suo progetto aveva un duplice obiettivo: «di assoggettare al sindacato parlamentare tutte le modificazioni dei ruoli, che importino un maggiore onere finanziario, attuale o eventuale, oppure alterino la misura degli stipendi prestabilita per qualsiasi grado o classe d'impiegati, e di assicurare in pari tempo al potere esecutivo entro i limiti dei fondi concessigli, una ragionevole libertà d'azione, correlativa alla responsabilità che gl'incombe della buona organizzazione e del regolare andamento dei pubblici servizi» [102].

Complessivamente la proposta «scioglieva, nel senso più largamente favorevole alle facoltà parlamentari, la questione relativa all'ordinamento dell'amministrazione centrale, lasciava, senza offenderla menomamente, alla potestà ministeriale le attribuzioni che, istituzionalmente, agli effetti della responsabilità ai Ministri spettava» [103].

---

[101] Intervento del Sen. Cannizzarro, in *Atti parlamentari*, Senato del Regno, XX Legislatura del Regno d'Italia, *resoconto stenografico*, 21 dicembre 1898, 300.

[102] Relazione al disegno di legge n. 58 presentato dal Presidente del Consiglio e Ministro dell'interno Pelloux, in *Atti parlamentari*, Senato del Regno, XX Legislatura del Regno d'Italia.

[103] I. SANTANGELO SPOTO, *Ministero e Ministri*, cit., 438.

Il progetto, decaduto per chiusura della sessione, venne ripresentato l'anno successivo da Saracco.

Nella relazione di presentazione, dopo aver richiamato le ragioni che non avevano consentito l'approvazione del progetto Pelloux, Saracco chiarì che nel attraverso questo nuovo disegno di legge si voleva «contemperare, nel miglior modo possibile, il rispetto dovuto alle prerogative del Parlamento con le facoltà che sembra indispensabile lasciare al potere esecutivo»[104].

La relazione dell'ufficio centrale del Senato se da un lato definì «corretta e opportuna» la proposta contenuta nell'art. 1 del progetto, attraverso il quale veniva revocato il disposto dell'art. 1 della legge n. 5195 del 1888, dall'altro lato, criticò la facoltà riconosciuta al potere esecutivo «di variare con decreti reali i ruoli organici, quando le modificazioni non importino variazioni agli assegni normali stabiliti per ciascun grado e ciascuna classe». Tale facoltà consentiva infatti al Governo «di istituire nuove direzioni generali, o aumentare il numero delle categorie di impiegati superiori, attraverso la diminuzione di quelli appartenenti alla classi inferiori» restando, al contempo, «entro i limiti del fondo stanziato in bilancio»[105].

Approvato solo dal Senato (ma non dalla Camera per termine della sessione legislativa) il testo venne ripresentato pochi mesi dopo da Zanardelli[106]. Il 3 maggio 1902, ottenuta nuovamente l'approvazione da parte del Senato, il progetto venne finalmente trasmesso all'altro ramo del Parlamento.

---

[104] Il nuovo disegno di legge contenente *"Disposizioni sui ruoli organici delle amministrazioni dello Stato"* manteneva fermo il principio (già stabilito con il disegno di legge Pelloux), che qualsiasi mutazione del numero dei Ministeri doveva aver luogo con legge speciale. Le altre disposizioni si ispiravano ai seguenti fondamentali criteri: la necessità di una legge speciale per modificare i ruoli organici; la possibilità di presentare con legge di bilancio le modifiche organiche che arrecassero una maggiore spesa, quando questa fosse compensata da economie permanenti su altri capitoli del medesimo bilancio o da nuove entrate; l'ammissibilità, infine, del regio decreto per le altre modifiche non comprese nei casi precedenti, Relazione al disegno di legge n. 83 presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro dell'Interno Saracco di concerto con il Ministro del tesoro Finali, in *Atti parlamentari*, Senato del Regno, XXI Legislatura del Regno d'Italia.

[105] Relazione dell'ufficio centrale del Senato (relatore Sen. Astengo) sul disegno di legge n. 83-A presentato dal Presidente del Consiglio Zanardelli di concerto con il Ministro del tesoro Finali, in *Atti parlamentari*, Senato del Regno, XXI Legislatura del Regno d'Italia.

[106] Progetto di legge del Presidente del Consiglio dei Ministri Zanardelli n. 5, in *Atti parlamentari*, Senato del Regno, XXI Legislatura del Regno d'Italia.

Alla Camera, durante la presentazione del disegno di legge, il relatore Di Scalea – convinto sostenitore della competenza del potere legislativo di determinare le attribuzioni e il numero dei Ministeri – commentando l'art. 1 del progetto affermava: «Questa proposta fu adottata dall'On. Saracco prima, ed accettata poi dall'On. Zanardelli, ed oggi viene a voi, approvata dal Senato come una solenne manifestazione di una tradizione liberale, che lasciando integra la sovranità del legislatore assurge a suprema guarentigia del regime parlamentare al quale spetta indicare ogni azione dello Stato, suprema facoltà costituzionale, poiché l'ordinamento dei Ministeri, bene osserva lo Stein, vuol dire l'ordinamento dello Stato»[107]. Come si evince dalle parole dell'On. Scalea erano ormai maturi i tempi per il ritorno ai principi della tradizione liberale secondo cui spettava alla legge regolare la materia concernente l'organizzazione ministeriale.

Dopo il dibattito parlamentare il progetto concluse finalmente il suo *iter* con l'approvazione della legge 11 luglio 1904, n. 372. Con essa si affermava definitivamente la competenza del Parlamento in ordine alla determinazione del numero e delle attribuzioni dei Ministeri, si stabiliva inoltre in materia di ruoli organici, una disparità di fonte normativa a seconda che si trattasse di uffici (competenza legislativa) o servizi (competenza regolamentare)[108].

Complessivamente, nel periodo in esame, si contrapposero due fondamentali correnti di pensiero. Da un lato vi erano i sostenitori della legge crispina che richiamavano il principio della divisione dei poteri. Da tale principio «facevano discendere la facoltà del potere esecutivo di organizzarsi nel modo che credeva migliore», anche perché «gli eventuali abusi da parte dell'esecutivo» potevano essere contrastati dal Parlamento attraverso la legge di bilancio, negando i relativi fondi per il funzionamento dei nuovi organismi.

---

[107] Relazione dell'On. Di Scalea al disegno di legge n. 122-A presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Zanardelli, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XXI Legislatura del Regno d'Italia.

[108] Sul punto I. SANTANGELO SPOTO, *Ministero e Ministri*, cit., 438, rileva che la soluzione adottata è ottima perché «si è finito di statuire che, per variare il numero dei Ministeri e, per conseguenza, la ripartizione e la ricomposizione delle loro attribuzioni deve farsi, non in sede di bilancio, ma per legge speciale, cioè nella forma più costituzionalmente perfetta». Attraverso lo strumento della legge speciale «le Camere hanno maggiore libertà di azione e possono accettare o respingere senza che all'amministrazione dello Stato torni danno, e alla politica del Governo offesa».

Dall'altro lato vi erano, invece, i «fautori della competenza legislativa», le cui ragioni, alla fine, con l'approvazione della legge n. 372 del 1904, finirono per prevalere. Quest'ultimi sostenevano che «la divisione dei poteri non andava intesa nel senso meccanico di un'assoluta separazione». In realtà «l'ordinamento dei Ministeri non era un provvedimento di pura natura amministrativa, ma anche di ordine costituzionale, essendo fondamentale per tutto l'ordinamento dello Stato». Quanto alla legge di bilancio evidenziavano il pericolo che tale legge potesse trasformarsi nella «legge delle leggi» rendendo inutili tutte le altre. Infine, prospettavano il rischio che il sistema di creazione dei Ministeri, mediante decreto reale, «potesse dar luogo a gravi e arbitrarie alterazioni nell'ordinamento amministrativo»[109].

Negli anni successivi, e in particolare con l'inizio della grande guerra, in virtù dei pieni poteri conferiti al Governo dalla legge 22 maggio 1915, n. 671, si ritornò al sistema che vigeva prima del 1904. In questo periodo furono creati con decreto reale numerosi dicasteri, tutti successivamente soppressi con la fine del conflitto[110].

2.4 *(segue): il ventennio fascista*

Con l'avvento al potere del fascismo il principio della competenza parlamentare nella creazione e nella soppressione dei Ministeri venne nuovamente rimesso in discussione. Nella logica del rafforzamento dell'Esecutivo non poteva non prevalere il principio, già sostenuto da Crispi, secondo il quale la determinazione del numero e delle attribuzioni dei Ministeri fosse di competenza del Governo.

---

[109] E. GATTA, *Ministero e Ministro*, cit., 723 ss.

[110]Con r.d. 22 giugno 1916, n. 755, il Ministero di agricoltura, industria e commercio venne diviso in due distinti dicasteri: nel Ministero dell'agricoltura da una parte, e nel Ministero dell'industria e del commercio dall'altra. Nel medesimo giorno, con r.d. n. 758, venne istituito il Ministero dei trasporti marittimi e ferroviari. Con r.d. 18 giugno 1917, n. 980, e 22 maggio 1918, n. 700, furono creati rispettivamente il Ministero per le armi e le munizioni e il Ministero degli approvvigionamenti militari. Infine, con r.d. 1 novembre 1917, n. 1812, fu istituito il Ministero per l'assistenza militare e le pensioni di guerra a cui fece seguito il Ministero per le terre liberate (R.d. 19 gennaio 1919, n. 41), S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, cit., 92.

Nel 1922, una volta assunto l'incarico di Presidente del Consiglio dei Ministri, Mussolini ottenne, con l'approvazione delle legge 22 novembre 1922, n. 1722, i pieni poteri per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione.

In conformità a tale legge vennero emanati una serie di provvedimenti finalizzati alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato. In particolare si dispose, con regio decreto 3 maggio 1923, n. 1077, la fusione del Ministero del tesoro con quello delle finanze. Nel settore dell'economia venne invece abolito, con regio decreto 25 febbraio 1923, n. 391, il Ministero delle terre liberate e, con regio decreto 27 aprile 1923, n. 915, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale (le attribuzioni del suddetto Ministero furono trasferite al Ministero dell'industria e del commercio che, a sua volta, solo dopo due mesi, venne fuso con il Ministero dell'economia nazionale). Nel settore dell'istruzione, infine, dopo aver ridotto drasticamente i provveditorati agli studi, si riorganizzò, con regio decreto 16 luglio 1923, n. 1753, il Ministero della pubblica istruzione.

La svolta «autoritaria e dittatoriale del regime» si realizzò tra il 1925 e il 1926 con l'approvazione delle c.d. leggi "fascistissime", (legge 24 dicembre 1925, n. 2263, e legge 31 gennaio 1926, n. 100) che sancirono il definitivo «arretramento» del potere legislativo in favore dell'esecutivo adeguando «la struttura dell'ordinamento statale alle aspirazioni autoritarie del partito e del suo *leader*»[111].

Relativamente all'organizzazione dell'amministrazione centrale, il primo provvedimento rimetteva ad un decreto reale, adottato su proposta del Capo del Governo, il numero, la costituzione e le attribuzioni dei Ministeri (art. 4).

La legge n. 100 del 1926, sulle facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, attribuiva invece all'Esecutivo la facoltà di adottare regolamenti per disciplinare, l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni dello Stato nonché l'ordinamento del personale ad essi addetto, ovvero, «quei famosi regolamenti di organizzazione che contraddicevano il principio fondamentale dell'ordinamento dello Stato

---

[111] C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., 357 ss.

liberale per il quale i pubblici uffici potevano essere organizzati solo per legge»[112].

Nella suddetta legge, infatti, «non solo la materia veniva assegnata alla fonte regolamentare, ma, addirittura, a quest'ultima veniva attribuita una competenza normativa primaria, essendole consentito di disporre in deroga alla legislazione esistente. Si trattava dunque di un caso di totale delegificazione, in cui la disciplina regolamentare poteva espandersi con assoluta libertà avendo di fronte uno spazio potenzialmente vuoto»[113].

---

[112] C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., 359.

[113] L. CARLASSARE, *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXIX, Milano, 1988, 620.

Capitolo II

L'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE NEL PARLAMENTARISMO CONSENSUALE

SOMMARIO: 1. L'evoluzione della forma di governo italiana nei primi quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana – 1.1. la forma di governo nel dibattito in Assemblea costituente – 1.2. La difficile interpretazione della normativa costituzionale dedicata al Presidente del Consiglio – 1.3. Il quinquennio degasperiano – 1.4. La forma di governo a multipartitismo estremo e polarizzato – 2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri – 2.1. La riflessione politica e scientifica sulla necessità di dare attuazione al 3° comma dell'art. 95 Cost. – 2.2. L'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana fino al 1988 – 2.3. L'attuazione dell'art. 95 Cost.: la legge 31 agosto 1988, n. 400 – 3. I Ministeri – 3.1. L'organizzazione dei Ministeri nel dibattito in Assemblea costituente – 3.2. L'interpretazione della dottrina e della giurisprudenza sulla riserva di legge in materia di organizzazione ministeriale – 3.3. Le ipotesi di riforma dei Ministeri sino agli anni novanta.

1. L'evoluzione della forma di governo nei primi quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana

1.1. *La forma di governo nel dibattito in Assemblea costituente*

Il dato di partenza per poter analizzare l'evoluzione della forma di governo nel periodo repubblicano è rappresentato sicuramente dal dibattito che si tenne in sede di Assemblea costituente intorno agli artt. 92 e 95 della Costituzione[114].

[114] La struttura e le funzioni di governo sono disciplinate in due scarni articoli della Costituzione: l'art. 92 e l'art. 95. Il primo, secondo la tradizionale articolazione dell'età liberale, definisce il governo un organo complesso formato da tre organi (Presidente del Consiglio dei Ministri, Consiglio dei Ministri e Ministri). Il secondo delinea i criteri ordinatori

La forma di governo parlamentare prescelta nella nostra Costituzione fu infatti condizionata non solo dal referendum istituzionale, che aveva imposto di recepire il favore della volontà popolare per la forma repubblicana, ma, soprattutto, dal giudizio che i partiti e i loro esponenti più qualificati avevano formulato sulla necessità di adottare un modello nettamente alternativo rispetto alla precedente esperienza fascista, che aveva visto l'avvento del «Regime del Capo del Governo»[115].

Prima ancora che in Assemblea costituente, la Sottocommissione *"Problemi Costituzionali"*[116] – pur riconoscendo che «in tutti gli Stati a forma parlamentare (…) il Capo del Governo è qualcosa di più che un *primus inter pares*» – evidenziò «che non convenisse stabilire legislativamente tale preminenza» [117].

In un simile clima politico-istituzionale, caratterizzato da una forte sfiducia nei confronti del potere esecutivo[118], l'art. 20 del progetto di Costituzione – così come formulato dal Comitato dei relatori della seconda Sottocommissione

---

dei rapporti tra gli stessi: il principio monocratico, il principio collegiale e il principio dell'autonoma responsabilità di ciascun Ministro.

[115] Così, C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 221. Va aggiunto, peraltro, che il quadro politico andava strutturandosi secondo un modello multipartitico, e questo, naturalmente, spingeva più verso un modello parlamentare che verso un regime presidenziale. Di regola, infatti, i regimi presidenziali si sposano con sistemi politici bipartitici, mentre la forma di governo parlamentare si adatta meglio a sistemi multipartitici, H. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2001.

[116] Il 21 novembre 1945, il Ministro per la costituente Pietro Nenni istituì la *"Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato"* (c.d. "Commissione Forti" dal nome del suo Presidente) affidandogli il compito di predisporre tutti gli elementi necessari per lo studio della nuova Costituzione (D.Lgt. 31 luglio 1945, n. 435, artt. 3 e 4; D.m. 21 novembre 1945, n. 243). La relazione al decreto precisava che la Commissione avrebbe agito sia come commissione di studi che come commissione di inchiesta suddivisa nelle seguenti Sottocommissioni: 1) "Problemi costituzionali"; 2) "Organizzazione dello Stato"; 3) "Autonomie locali"; 4) "Enti pubblici non territoriali". In seguito, a partire dal mese di febbraio 1946, ne venne creata una quinta in materia di "Organizzazione sanitaria". La Commissione terminò i suoi lavori il 30 giugno 1946. In dottrina, sui lavori della "Commissioni Forti", si rinvia a M. S. GIANNINI, *Il Ministero per la Costituente e gli studi preparatori della Costituzione*, in *I precedenti storici della Costituzione (Studi e lavori preparatori)*, Milano, 1958; G. RIZZO, *I lavori preparatori della Costituente*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vol. I, *La Costituente e la democrazia italiana*, Firenze, 1969, 757 ss; AA. VV., *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato» (1945-1946)*, a cura di G. D'Alessio, Bologna, 1970.

[117] MINISTERO PER LA COSTITUENTE-COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea costituente*, Vol. I, Roma, 1946, 233.

[118] Sul punto, F. CUOCOLO, *Il Governo nell'esperienza repubblicana*, in *Studi in onore di L. Elia*, Tomo I, Milano, 1999, 371.

(I Sezione) [119], che in sintonia con la cultura giuridica prevalente in quel tempo [120] valorizzava il ruolo del Presidente del Consiglio – era destinato a non affermarsi[121].

In seno alla Sottocommissione, la suddetta proposta fu oggetto di una vivace discussione che vide contrapporsi due opposti indirizzi: il primo, sostenuto dagli onorevoli Lussu, Tosato e Mortati, sottolineava la necessità di riconoscere al Presidente del Consiglio un rilievo costituzionale autonomo o comunque preminente rispetto agli altri Ministri, in modo da assicurare stabilità al Governo[122]; il secondo, che aveva negli Onorevoli Terracini e La Rocca i suoi principali esponenti, era invece favorevole ad una soluzione collegiale[123].

A mediare tra questi due orientamenti fu la successiva proposta dell'On. Perassi che, da un lato, sostituiva l'espressione *«è responsabile»* contenuta nell'originale formulazione dell'art. 20 con il termine *«dirige»* e, dall'altro

---

[119] Eletta l'Assemblea costituente l'organizzazione del potere esecutivo formò oggetto della competenza della seconda Sottocommissione (I Sezione) della Commissione per la Costituzione.

[120] In merito P. CIARLO, *Art. 95*, in *Commentario della Costituzione*, diretto da G. Branca A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1994, 347, evidenzia come «in Italia, (…) sotto l'influenza della dottrina tedesca, la grande maggioranza della cultura giuridica fosse orientata a privilegiare il Governo e, in particolare, il Presidente del Consiglio cui si voleva venisse attribuita la responsabilità dell'indirizzo politico e della politica generale del Governo».

[121] L'art. 20 del progetto presentato dal Comitato dei relatori stabiliva che «il Primo Ministro è responsabile della politica generale del Governo. Mantiene l'unità d'indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri, coordina individualmente, e in Consiglio dei Ministri, le attività dei Ministri, presiede il Consiglio dei Ministri».

[122] Secondo l'On. Lussu, l'esigenza di attribuire al Capo del Governo «l'autorità necessaria per convogliare tutti gli sforzi nella giusta direzione e tutte le correnti in un'azione univoca» è legata all'impossibilità di escludere in futuro «la necessità di Governi di coalizione». Anche Mortati, convenendo con le opinioni di Lusso, evidenziava il rischio di avere «non un Governo ma il caos, il discredito degli organi statali e la dissoluzione dello Stato stesso», qualora si fosse lasciata ad ogni Ministro la possibilità di attuare «una propria particolare politica», COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, II SOTTOCOMMISSIONE (I SEZIONE), seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Camera dei deputati-Segretariato generale, Vol. VII, Roma, 1971, 1775 ss.

[123] Secondo l'On. Teraccini, che contestava aspramente la linea monocratica del gruppo democristiano, l'eccessivo rafforzamento della figura del Primo Ministro avrebbe finito per autorizzare quest'ultimo «a fare la politica di un partito della coalizione, anziché quella della coalizione nel suo complesso». In maniera critica si espresse anche l'On. La Rocca secondo il quale si rischiava di dare «eccessivi poteri ad uomini che avrebbero potuto non meritarlo», COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, II SOTTOCOMMISSIONE (I SEZIONE), seduta pomeridiana di sabato 4 gennaio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Camera dei deputati-Segretariato generale, Vol. VIII, Roma, 1971, 1777.

lato, integrava l'art. 19 del progetto specificando che *«il Primo Ministro e i Ministri sono collegialmente responsabili della politica generale del Governo e ciascuno di essi degli atti di sua competenza»*[124].

La discussione sulla posizione da attribuire al Presidente del Consiglio, e quindi sulla formulazione da seguire, si riaprì nuovamente in Assemblea costituente durante la discussione del progetto di Costituzione[125]. In Aula furono respinti sia l'emendamento del partito comunista diretto a eliminare la figura del Primo Ministro, di cui era primo firmatario l'On. La Rocca, sia quello presentato dal Partito socialista, che eliminava la responsabilità del Primo Ministro per la direzione della politica generale. Fu invece accolto l'emendamento Costa che sostituiva l'espressione *«Primo Ministro»* con quella di *«Presidente del Consiglio»*. L'ampio dibattito non portò tuttavia all'affermazione né del principio monocratico, né del principio collegiale: si mantenne, infatti, «una situazione di incertezza» per la presenza di principi difficilmente conciliabili tra loro[126].

In conclusione, la Costituente adottò un modello per molti aspetti ambiguo, «che consentiva una evoluzione a favore del potere direttivo del Presidente oppure a favore del potere decisionale del Consiglio dei Ministri»[127]. Con l'art.

---

[124] In merito, P. CIARLO, *Art. 95*, cit., 350, sottolinea che la "proposta Perassi" si poneva «solo formalmente» in una posizione intermedia tra la linea democristiana e quella delle sinistre: in pratica, infatti, «spostava l'equilibrio della discussione a vantaggio del principio di collegialità».

[125] L'art. 89 del progetto, prima di giungere all'esame dell'Assemblea, venne modificato dal comitato di redazione. Il testo definitivo stabiliva che «il Primo Ministro dirige la politica generale del Governo *ma ne è anche responsabile*». Tale formula, salvo alcune variazioni formali e la sostituzione della locuzione "Primo Ministro" con quella di "Presidente del Consiglio dei Ministri", sarà in pratica identica all'attuale art. 95 Cost.

[126] Sul punto, L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIX, Milano, 1976, 691 ss., sosteneva che l'art. 95 Cost. avesse messo l'uno accanto all'altro tre principi: quello monocratico, quello collegiale e quello della competenza ministeriale; in merito anche S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di Governo*, in *Quad. Cost.*, 1982, 17, rileva che «tali principi sono tra loro contradditori perché corrispondenti a situazioni storiche e a forme di Governo estremamente diversificate». In questo senso anche P. A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 140. Secondo E. CHELI – V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Minsitri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in AA VV., *Istituzioni Governo*, a cura di S. Ristuccia, Milano, 1977, 45 ss, i Padri costituenti avevano ben presenti sia il modello statutario del Presidente *primus inter pares*, sia quello fascista del Regime del Capo del Governo ma vollero consapevolmente «imboccare una terza via» dove la centralità del modello collegiale non risultasse compromessa dal riconoscimento pieno (che pure si poneva) dei poteri d'indirizzo presidenziali».

[127] F. CUOCOLO, *Il Governo nell'esperienza repubblicana*, cit., 373.

95 Cost. si stabiliva infatti «non tanto una puntuale ed esaustiva elencazione delle competenze degli organi di Governo, individuali e collegiali, ma piuttosto le premesse alla successiva loro definizione», rinviando, attraverso una esplicita previsione, la disciplina della Presidenza del Consiglio dei Ministri ad una legge di attuazione[128].

1.2. *La difficile interpretazione della normativa costituzionale dedicata al Presidente del Consiglio*

La normativa costituzionale dedicata al Presidente del Consiglio è stata oggetto di interpretazioni differenziate da parte della dottrina. Si distinguono in particolare tre fondamentali ricostruzioni teoriche: a) una prima linea interpretativa che ha esaltato il principio monocratico sostenendo la supremazia del Presidente del Consiglio rispetto agli altri organi governativi; b) un secondo orientamento, che in aperta contrapposizione al periodo fascista, ha invece sostenuto la prevalenza del principio collegiale; c) un terzo indirizzo, infine, che non ha aderito né alla linea monocratica né a quella collegiale, attestandosi su una posizione mediana[129].

Secondo il primo orientamento, il Presidente del Consiglio verrebbe a costituire il vero interprete dell'indirizzo governativo essendo responsabile della politica generale del Governo. Si sostiene, in particolare, che tale responsabilità non avrebbe alcun senso «se non fosse accompagnata da un complesso di poteri per l'effettivo esercizio della direzione a lui affidata». Pur riconoscendo che «l'indirizzo generale politico e amministrativo cui il gabinetto si deve uniformare non può essere espressione del Presidente del Consiglio», ma del Consiglio dei Ministri, si evidenzia che «le linee generali di tale indirizzo precedono in certo modo la stessa compagine del gabinetto, come risulta dal fatto che la designazione del Presidente da parte del Capo dello

---

[128] V. CRISAFULLI – L. PALADIN, *Art. 95*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 588.

[129] G. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Costituzione e struttura del Governo, Il problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ricerca del C.N.R. diretta da E. Spagna Musso, Vol. I, Padova, 1979, 203 ss.

Stato, prima della scelta dei Ministri, è fatta in considerazione degli orientamenti di cui lo stesso è ritenuto esponente» [130].

Il secondo indirizzo prende le mosse dall'assunto che le disposizioni contenute nell'art. 95 Cost. sono «oscure e incerte». Questa ricostruzione esclude la possibilità di ricavare la posizione del Presidente del Consiglio facendo riferimento non solo all'art. 95 Cost., ma anche alle legge anteriori alla Costituzione repubblicana, sia perché queste fonti non sono in grado «di colmare una parte notevole delle lacune costituzionali, sia perché, soprattutto, si tratta quasi sempre di disposizioni problematiche, per ciò che riguarda l'ambito e la possibilità stessa della loro (…) applicazione, i loro reciproci rapporti, la loro corrispondenza ai principi della Costituzione» [131].

Di fronte alla carenza del dato normativo, si sostiene che la posizione del Presidente del Consiglio «non può essere ricavata solo dalle norme scritte (…) ma deve anche fondarsi sulla prassi che origina da norme non scritte, di natura consuetudinaria o convenzionale, le quali sembrano non solo disporre *secundum Costitutionem*, cioè come specificazione dei precetti costituzionali, ma anche *praeter Costitutionem*, cioè come integrazione-sviluppo di principi costituzionali, il cui disegno di fondo, per così dire, a maglia larga, può consentire diverse linee di sviluppo»[132]. Soltanto a partire dai concreti comportamenti politici del Presidente e dai suoi rapporti con gli altri organi

---

[130] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 523 ss. Un'interpretazione favorevole alla prevalenza del principio monocratico è anche quella di A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze, 1951, 80 ss.

[131] Per quanto riguarda il dibattito dottrinale sulla vigenza della normativa pre-costituzionale relativa all'ordinamento del Governo, occorre tener presente che le posizioni degli interpreti non sono univoche. Se da una parte vi è infatti chi come L. PALADIN, *Governo italiano*, cit, 675 ss. sostiene che legge n. 2263 del 1925 sul Capo del Governo «aveva perso tutta la sua efficacia», poiché regolava la posizione e le funzioni di un organo non più esistente, e che il decreto Zanardelli del 1901 era stato ridotto «ad una specie di troncone», perché «privato in ogni parte della sua originaria completezza» dalla stessa legge n. 2263 del 1925; dall'altra parte vi è, invece, chi come G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, 1970, 83 ss., dopo un accurato esame dei due provvedimenti, giunge alla conclusione che alcune importanti norme contenute nel r.d. n. 466 del 1901, non essendo incompatibili con la successiva legge del 1925, e quindi non implicitamente abrogate, erano da considerarsi ancora in vigore. Complessivamente è da condividere l'opinione di E. SPAGNA MUSSO, *Valutazioni di ordine generali*, in *Costituzione e struttura del Governo, Il problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ricerca del C.N.R. diretta da E. Spagna Musso, Vol. I, Padova, 1979, 479, il quale sottolinea come tali atti normativi erano «inadeguati, oltre che irrazionali, per realizzare gli obiettivi della Costituzione».

[132] P. A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 140.

istituzionali si ritiene possibile giungere ad una «realistica interpretazione del testo costituzionale»[133]. Tali comportamenti assumono infatti una notevole importanza perché chiariscono quali sono i condizionamenti politici a cui è sottoposto il Presidente «negli spazi di autonomia lasciati liberi dalla normazione»[134].

Secondo questo indirizzo il Presidente del Consiglio non si troverebbe quindi in una posizione di supremazia non essendo titolare dei necessari poteri «per esprimere e far applicare dai membri del Governo un suo personale programma politico». Non essendo titolare di alcun potere sanzionatorio, le sue funzioni gli consentirebbero di impedire le iniziative politiche assunte dal Consiglio dei Ministri e a lui «sgradite» soltanto «al prezzo delle sue dimissioni». Ne consegue che «la parte essenziale del suo sforzo deve dunque tendere a far prevalere il principio collegiale» [135].

Il terzo orientamento, che sembra essere «il più convincente», anche alla luce dei lavori dell'Assemblea costituente, esclude sia la prevalenza del principio monocratico sia di quello collegiale ravvisando «una compresenza» nella norma costituzionale di entrambi i principi: se da un lato non sembra possibile affermare la netta prevalenza del Presidente del Consiglio, dal momento che a quest'ultimo spettano autonomamente solo poteri di coordinamento, direzione e promozione, e non di determinazione; dall'altro lato, l'attribuzione al Presidente del Consiglio della responsabilità della politica

---

[133] L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 678.

[134] P. A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 141.

[135] L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 706 ss. In questo senso, seppur con alcune differenze anche G. QUADRI, *I comitati dei Ministri*, Milano, 1965, 345 ss., secondo il quale l'art. 95 Cost. non può in alcun modo essere «la chiave per la ricostruzione interpretativa della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio». A sostegno della sua tesi l'autore afferma che tale articolo perde molto del suo significato se si tiene conto della «sua derivazione da una norma e da un sistema che non si volevano far rivivere». L'art. 95 Cost. non fa altro che «sviluppare i due termini dirige e coordina» contenuti nell'art. 3 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263, «sancendo, nella prima parte, che il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo, e nella seconda, che egli mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri». Secondo l'autore, Alla luce soprattutto dei nuovi principi costituzionali, l'art. 95 Cost. può avere «un senso» soltanto se la «funzione di *direzione*» viene interpretata «*contestualmente* alla funzione di *coordinamento*». Dal momento che «il Presidente dirige per coordinare, cioè per adempiere alla propria funzione tipica che è quella della *reductio ad unum* dell'azione politica del Governo», ne consegue che la sua posizione «non ha un carattere giuridico».

generale del Governo non sembra far prevalere neanche la tesi opposta[136]. Dall'art. 95 si desume, infatti, che «la *direzione* e il *coordinamento* unitario dell'indirizzo governativo» spettano al Presidente del Consiglio, mentre «la *determinazione* dell'indirizzo stesso» è senz'altro attribuita alla competenza collegiale del Consiglio dei Ministri [137].

Il modello delineato nella Costituzione repubblicana si differenzia pertanto sia da quello statutario che da quello fascista. La figura del Presidente del Consiglio non è né quella di un *primus inter pares*, così come delineato nel decreto Zanardelli del 1901, né quella di un capo gerarchico come nel regime fascista: non v'è infatti alcun dubbio che l'attribuzione al Presidente dei poteri di direzione, coordinamento e promozione dell'indirizzo politico, e non del potere di determinazione, gli consentono di collocarsi – rispetto al Consiglio dei Ministri e ai Ministri stessi – in «una posizione differenziata anche se non di supremazia»[138].

L'art. 95 Cost. – contemperando al suo interno monocraticismo e collegialità – sarebbe dunque una norma «elastica» in grado cioè di adattarsi al mutare della situazione politica[139]. Le stesse nozioni di coordinamento e direzione sembrano propendere di questa tesi.

La forma di coordinamento accolta dall'art. 95 Cost. è infatti quella di tipo «circolare» essendo il Presidente del Consiglio e i Ministri contemporaneamente «coordinati e coordinanti». Ne consegue che sono «vincolati» dal coordinamento non solo i Ministri, ma anche il soggetto a cui spetta il potere di coordinamento, ovvero il Presidente del Consiglio. Anche nella predisposizione del programma di governo il ruolo del Presidente del Consiglio si limita ad essere di *promozione*[140].

Per quanto riguarda la funzione di direzione, trattandosi di organi tra loro non ordinati gerarchicamente, essa «si esaurisce nell'esercizio di una influenza volta a condizionare il merito politico di un atto o di un comportamento»[141]. La

---

[136] P. CIARLO, *Art. 95*, cit., 376.
[137] E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, 149.
[138] P. CIARLO, *Art. 95*, cit., 376.
[139] G. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 207.
[140] P. CIARLO, *Art. 95*, cit., 378.
[141] E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 152.

funzione di direzione, pertanto, si riduce o si amplia in base alle relazioni che si instaurano tra i vari partiti della maggioranza.

In conclusione, la normativa costituzionale dedicata al Presidente del Consiglio, lascia aperta la strada a diverse soluzioni, in funzioni degli equilibri che di volta in volta si realizzano tra le diverse forze politiche. Ferma restando «il precetto fondamentale del rapporto fiduciario intercorrente tra Camere e governo», la concreta configurazione della forma di governo italiana, «tiene conto di situazione e convenzioni molto differenziate», sia per l'ambiguità dell'art. 95 Cost., sia per la scelta di rinviare ad una legge successiva l'Ordinamento della Presidenza del Consiglio[142].

1.3. *Il quinquennio degasperiano*

Negli anni successivi all'elezione del primo Parlamento repubblicano (18 aprile 1948) la forma di governo «a fattispecie aperta»[143] delineata dai Padri costituenti si è caratterizzata soprattutto per la valorizzazione dell'Esecutivo e, al suo interno, del Presidente del Consiglio.

La singolarità di questa esperienza è legata a molteplici fattori destinati peraltro a non ripetersi nelle legislature successive.

Tra questi va sottolineata, innanzitutto, la personalità assolutamente carismatica di De Gasperi, in grado di controllare, almeno fino al suo V Governo (il primo della legislatura)[144], non solo le diverse istanze avanzate dalle correnti in seno al suo partito (la D.C.), ma anche quelle provenienti dagli alleati di Governo. Nel rapporto tra istituzioni e partito, De Gasperi si inspirò

---

[142] L. ELIA, *L'evoluzione della forma di governo*, in *Studi in Onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, 251.

[143] Così, L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIX, Milano, 1970, 640.

[144] De Gasperi guidò complessivamente otto governi dal 10 dicembre 1945 fino al 28 luglio 1953. Sul V Governo De Gasperi si v. P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna, 1996, 61 ss.

soprattutto al modello inglese, ovvero ad un sistema che «aveva al proprio vertice l'Esecutivo e alla base il partito»[145].

In secondo luogo occorre ricordare la netta contrapposizione ideologica tra due schieramenti politici: da un lato, le sinistre riunite nel Fronte Democratico Popolare e, dall'altro lato, i partiti di centro-destra guidati dalla Democrazia Cristiana. Lo scontro politico, tutto incentrato sul "c.d. pericolo rosso", piuttosto che sui singoli programmi, determinò, come noto, una netta vittoria della D.C. che riuscì a conquistare la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento[146].

Nonostante ciò, De Gasperi preferì riproporre la c.d. formula del quadripartito – già sperimentata nel c.d. "periodo transitorio"[147] – con la presenza nel Governo anche dei tre partiti laici (P.S.L.I., P.R.I. e P.L.I.). Il *leader* democristiano era infatti consapevole che non sarebbe stato possibile governare senza l'appoggio di tali partiti, non solo per l'influenza che questi avevano nella vita economica italiana, ma anche per contrastare le forti ingerenze clericali.

In questa prima fase, l'Esecutivo si dedicò soprattutto ai problemi economici mettendo in atto una serie di riforme dirette alla ricostruzione materiale del Paese[148]. Tale processo non fu tuttavia accompagnato, per ragioni strettamente politiche, da quello altrettanto fondamentale volto ad attuare il nuovo ordinamento costituzionale. Si preferì infatti "congelare" tutte quelle parti della Costituzione che potevano ridurre od ostacolare il raggio di azione

---

[145] G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nella prima legislatura: un premierato ante litteram?*, in AA.VV., *Lo Stato costituzionale, Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. Caretti e M. C. Grisolia, Bologna, 2010, 444.

[146] C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., 450. I risultati elettorali premiarono nettamente la D.C. che ottenne 305 Deputati e 131 Senatori. il maggiore partito di opposizione (Fronte Popolare Nazionale) riuscì a conquistare soltanto 183 Deputati e 72 Senatori.

[147] Con l'espressione "periodo transitorio" si intende riferirsi a quella particolare fase storica compresa tra la caduta di Mussolini (25 luglio 1943) e l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (1 gennaio 1948).

[148] Sul punto si rinvia a S. VASSALLO, *Il centrismo*, in *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Roma-Bari, 1995, 191 ss.

dell'Esecutivo (in particolare le Regioni, la Corte costituzionale e il Referendum abrogativo)[149].

Durante la prima Legislatura, la figura del Presidente del Consiglio si avvicinò molto a quella del *Premier* britannico[150], non solo per l'unione personale tra *leadership* e *premiership*, situazione che peraltro non si sarebbe più ripetuta fino al 1994, ma anche in relazione alla nomina del Presidente del Consiglio, al punto che lo stesso De Gasperi venne considerato indirettamente investito alla guida del governo dalla volontà popolare[151].

Ciò detto, occorre tener presente che il quinquennio degasperiano non si caratterizzò mai per la piena affermazione di un modello di democrazia maggioritaria.

Innanzitutto, non si affermò il principio cardine del sistema *Westminster*, ovvero il «reciproco riconoscimento» tra maggioranza ed opposizione della «legittimità a governare»[152]. I risultati elettorali del 18 aprile 1948, determinarono non solo l'avvio della c.d. "*conventio ad excludendum*"[153] ovvero di quella lunga stagione politica caratterizzata «dall'isolamento

---

[149] Così L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 88 ss. Sul punto si veda anche R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006, 19, il quale mette in luce come, «per un paradosso della storia, se nell'Assemblea costituente il P.C.I. aveva osteggiato i meccanismi istituzionali diretti a disarticolare le masse e a limitare la sovranità parlamentare (in *primis* Regioni e Corte costituzionale dei quali era stata promotrice la Democrazia Cristiana), dopo il 1948 la stabilizzazione della *conventio ad excludendum* vide la D.C. – o parti di essa – tiepida in ordine alla valorizzazione della prescrettività a governare, mentre P.C.I. E P.S.I si impegnarono nella lotta per l'espansione di tale prescrettività».

[150] L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 657.

[151] Come noto, la discrezionalità del Capo dello Stato nella nomina del Presidente del Consiglio «è inversamente proporzionale al grado di coesione della maggioranza parlamentare», G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*. cit., 24. Se il Capo dello Stato si trova infatti di fronte una coalizione già formata che presenta al suo interno un *Leader* ampiamente riconosciuto (come avvenne di fatto nel corso della I Legislatura) è evidente che non potrà che affidare l'incarico a quest'ultimo. Viceversa, nell'ipotesi in cui tale designazione è assente o quantomeno problematica, il Presidente dovrà scegliere l'incaricato nell'ambito di una "cerchia di nomi" proposti dai partiti della coalizione. Il margine di scelta del Presidente tende invece ad ampliarsi al massimo in presenza di forti crisi politiche. In questo caso, tuttavia, la discrezionalità presidenziale si configura più che altro in un «potere di influenza sui processi formativi della coalizione». La scelta dell'incaricato, infatti, avviene in ogni caso nella prospettiva di una personalità in grado di riscuotere il consenso della maggioranza parlamentare, G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, cit., 90 ss.

[152] G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nella prima legislatura: un premierato ante litteram?*, cit., 442.

[153] L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 657.

pregiudiziale dei partiti di sinistra» dall'area di governo, ma anche «il mancato riconoscimento da parte di quest'ultimi del diritto della maggioranza della legittimità a governare»[154].

In secondo luogo, soprattutto a partire dal VI Governo De Gasperi (27 gennaio 1950 – 16 luglio 1951), gli stessi margini di manovra del Presidente cominciarono ad essere messi in discussione. Di fronte alle continue richieste degli alleati di maggiore visibilità politica, il *leader* democristiano fu infatti costretto ad allargare progressivamente la compagine governativa, sacrificando il peso del suo partito all'interno del governo.

Complessivamente, nel corso della I Legislatura repubblicana, il "feudalesimo ministeriale", che aveva caratterizzato fortemente la precedente esperienza statutaria, fu solo in parte arginato da De Gasperi. Lo testimoniano i molteplici «interventi polemici del Presidente del Consiglio nei confronti dei Ministri in relazione ad esternazioni o a confidenze giornalistiche e illazioni» nonché i continui «richiami (…) al principio di collegialità di coordinamento nella determinazione delle politiche intersettoriali»[155].

I vari rimpasti di governo che si susseguirono in questo periodo se da un lato evidenziano l'abilità di De Gasperi nel mantenere la guida del Governo pilotando i rimpasti stessi, dall'altro lato costituiscono un indice emblematico delle difficoltà dello statista trentino di garantire stabilità ai governi da lui presieduti.

Lo stesso disegno di legge governativo volto a dare attuazione all'art. 95, 3° comma, Cost. – presentato sul finire della I legislatura e mai giunto all'approvazione definitiva – dimostra implicitamente come De Gasperi fosse consapevole dell'importanza di fornire una «base normativa» ai poteri e al ruolo del Presidente del Consiglio[156]. Continuare a rinunciare all'attuazione

---

[154] G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nella prima legislatura: un premierato ante litteram?*, cit., 442. Occorre precisare che all'esclusione verso sinistra si accompagnava anche quella verso i partiti di destra (monarchici e neofascisti) per l'inconciliabilità di tali partiti con i principi cardini della nuova Costituzione repubblicana.

[155] G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nella prima legislatura: un premierato ante litteram?*, cit., 446.

[156] Sul punto, G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nella prima legislatura: un premierato ante litteram?*, cit., 446 ss., il quale sottolinea inoltre come la mancata attuazione dell'art. 95 Cost. sia legata, da un lato, «al clima di tensione tra maggioranza e opposizione» e

dell'art. 95 Cost. significava infatti mantenere "in vita" «il vetusto decreto n. 466 de l901, sulle competenze del Consiglio dei Ministri» che – come noto – esaltava il principio di collegialità[157].

Nella stessa direzione del rafforzamento dell'Esecutivo si muoveva anche la riforma elettorale nota come "legge truffa"[158]. Tale provvedimento, che segna l'epilogo della stagione degasperiana, aveva come obiettivo principale la stabilizzazione del Governo mediante la modifica del sistema elettorale della Camere e l'introduzione di un premio di maggioranza alla coalizione che avesse ottenuto il 50% più uno dei voti validi[159]. Sul finire delle legislatura ci si rendeva infatti conto che soltanto attraverso un'ampia maggioranza parlamentare sarebbe stato possibile garantire «un *Premier* con un maggiore ascendente sul Governo, un Esecutivo non subalterno ai gruppi parlamentari e un rapporto più equilibrato tra rappresentanti parlamentari e partiti»[160].

Tale provvedimento fu aspramente criticato dall'opposizione soprattutto con riferimento all'entità del premio di maggioranza che garantiva alla coalizione che avesse raggiunto il 50% più uno dei voti validi, il 65% dei seggi elettorali[161].

All'indomani delle elezioni del l953 il suddetto premio non scattò per poco più di cinquantamila voti. Le conseguenze di quella sconfitta furono durissime. Il mancato raggiungimento da parte della D.C. del suddetto *quorum* provocò

---

dall'altro lato, all'ostilità dei partiti laici alleati alla D.C., «poco propensi ad assecondare sul piano normativo la crescita della *Leadership* degasperiana».

[157] L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 82. Il rafforzamento del principio di collegialità determinò un chiaro indebolimento della posizione del Presidente del Consiglio, con la conseguenza, sottolineata dalla dottrina dell'epoca, dell'impossibilità per il Presidente di proporre al Capo dello Strato la revoca o la sostituzione dei Ministri in contrasto con la sua azione politica. in questo senso, E. TOSATO, *Revoca dei Ministri*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1948, 133 ss.; A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 152 ss.

[158] Si tratta della legge 24 febbraio 1951, n. 84. Per un approfondimento della riforma elettorale del 1953 si v. P. CRAVERI, *De Gasperi e la legge elettorale del 1953*, in *Quad. Fior.*, 1990, 164 ss.

[159] Sul punto, P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, cit., 85 ss., il quale evidenzia come nelle intenzioni di De Gasperi la nuova legge elettorale serviva, da un alto, «per resistere alle pressioni della destra radicale» e, dall'altro lato, «per contenere sia le pretese degli alleati (…) che il ruolo dell'opposizione, specie di sinistra, in un quadro di democrazia protetta che ipotizzava anche limitazioni alle libertà sindacali e di stampa».

[160] Così, G. QUAGLIARELLO, *Cinquanta anni dopo. La riforma elettorale del 1953*, in AA. VV., *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti – S. Vassallo, Bologna, 2004, 72 ss.

[161] L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 112.

non solo «la crisi della formula del 18 Aprile», ma sopratutto «l'eclissi politica di De Gasperi che a quella scelta si era legato»[162].

1.4. *La forma di governo a multipartitismo estremo e polarizzato*

Con l'inizio della II Legislatura il clima politico italiano subì un rapido mutamento. I risultati elettorali del 1953 misero innanzitutto in luce l'impossibilità di riproporre la politica di coalizione degasperiana. La D.C. non aveva più la maggioranza assoluta, di conseguenza, l'alleanza con i partiti laici, dettata precedentemente da ragioni politiche, risultava ora fondamentale per assicurare al Governo la fiducia parlamentare.

Si aprì così un periodo di forte instabilità politica e governativa: da un lato, gli alleati storici della D.C. potevano finalmente rivendicare un ruolo determinante nella coalizione; dall'altro, il partito di maggioranza relativa non sembrava più in grado di esprimere al suo interno un *leader* capace di contenere i continui contrasti tra le diverse correnti del partito.

In questa cornice, a risentirne maggiormente fu il ruolo del Presidente del Consiglio costretto a svolgere una continua mediazione tra le diverse componenti della maggioranza. La mancanza di una solida base parlamentare, necessaria per garantire la governabilità, determinò una situazione di «crisi semipermanente» che impediva al Presidente del Consiglio non solo di imporre una propria linea politica, ma addirittura di affrontare «la discussione delle questioni più scottanti», nella consapevolezza che ciò avrebbe potuto «segnare la sua sorte»[163].

Il graduale logoramento della maggioranza centrista costituì la "chiave di volta" per una apertura della D.C. verso la componente più moderata della sinistra: il P.S.I.

Questo processo di avvicinamento tra socialisti e democristiani, avviatosi sul finire della III Legislatura con l'astensione del P.S.I. al III Governo

---

[162] P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, cit., 95.
[163] L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 125.

Fanfani, si completò soltanto nella IV Legislatura con l'ingresso del partito socialista nel I Governo Moro (1963)[164].

Sul piano istituzionale, l'avvento del centro-sinistra comportò conseguenze profonde nei rapporti tra Parlamento e Governo. L'Esecutivo perse progressivamente il suo ruolo di indirizzo politico sia per l'incapacità di realizzare programmi unitari e stabili, sia per l'eccessiva debolezza della figura del Presidente del Consiglio, che non riusciva ad esercitare alcun potere di coordinamento e direzione nei confronti dei singoli Ministri[165].

Quest'ultimi, infatti, invece di essere nominati sulla base di una proposta formulata del Presidente del Consiglio (art. 92 Cost.), risultavano essere espressione delle indicazioni vincolanti dei partiti della coalizione e delle diverse correnti dei partiti[166].

Parallelamente all'instabilità dei governi, acquistò sempre più importanza il Parlamento. Il rapporto tra maggioranza e opposizione divenne infatti meno rigido consentendo la partecipazione attiva delle minoranze alle decisioni politiche.

La collocazione del Parlamento al centro della vita istituzionale del paese fu favorito, da un lato, dall'estrema fragilità dei governi e, dall'altro lato, dall'ampio ricorso alle Commissioni deliberanti. La maggioranza, infatti, per evitare che la discussione di determinati disegni di legge si svolgesse direttamente in Assemblea (e non correre quindi il rischio di un loro eventuale insabbiamento) preferiva concludere accordi con l'opposizione direttamente in Commissione[167].

---

[164] Sul periodo del centro-sinistra in Italia si veda G. MAMMARELLA, *Il centro-sinistra*, in *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Roma-Bari, 1995, 197 ss.

[165] Sul punto P. A. CAPOTOSTI , *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, 1975, 40 ss., il quale osserva come il Presidente del Consiglio risultava essere il "depositario" degli accordi sottoscritti tra i vari partiti di maggioranza.

[166] S. MERLINI, *Il Governo costituzionale*, cit., 65, il quale evidenzia come «i Ministri di partito, organizzati dentro al governo in *delegazioni* provviste di un *capo delegazione*» erano «responsabili non nei confronti del Presidente e del Parlamento, ma solo di fronte al Partito o alla corrente di appartenenza».

[167] Il decentramento legislativo in commissione, se da una parte consentì il superamento delle tensioni e l'omogeneizzazione delle forze politiche, dall'altra presentò lo svantaggio di promuovere principalmente leggi settoriali (le c.d. leggine) a tutela di interessi particolari e corporativi. Sul punto si rinvia, fra gli altri, a L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 126. e P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, Bologna, 1986, 17.

A partire dagli anni settanta, si registrò un ulteriore avanzamento del Parlamento rispetto al Governo grazie ad una modifica dei regolamenti parlamentari realizzata nel 1971, che garantiva «un maggiore coinvolgimento delle opposizioni nell'elaborazione e dell'approvazione di larga parte della legislazione»[168]. In questo nuovo clima politico venne peraltro completata l'attuazione di alcuni importanti istituti previsti dalla Costituzione fino ad allora rinviati, quali il Referendum abrogativo, lo Statuto dei lavoratori e l'Ordinamento regionale[169].

Con le elezioni del 1976 si entrò in una situazione di vero e proprio consociativismo. A seguito del risultato elettorale, si formò infatti un governo monocolore che non aveva una maggioranza, ma si basava sulle astensioni delle opposizioni. In tal modo si superava in parte la stessa "*conventio ad excludendum*" nei confronti del partito comunista. Quest'ultimo, pur non avendo rappresentanti nel governo, risultava infatti determinante per le sorti dell'Esecutivo[170].

La "centralità del Parlamento" raggiunse la sua massima espansione nel 1978 con il IV Governo Andreotti, che ottenne la fiducia dalla maggior parte delle forze politiche presenti in Parlamento (i voti contrari furono soltanto trenta).

In questa contesto politico-istituzionale, il Parlamento non si limitava più ad approvare le leggi, a dare la fiducia al Governo e a portare avanti un'attività di controllo sull'operato dell'Esecutivo, ma elaborava direttamente, attraverso il concorso di tutti partiti, la politica generale del governo.

---

[168] C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., 472. Fino al 1971 il funzionamento interno delle Camere era regolato dalla disciplina vigente nel Parlamento statutario che risaliva agli anni venti. La riforma realizzata nel 1971 potenziò sopratutto le funzioni conoscitive, di indirizzo e di controllo del Parlamento, rivalutandole nei confronti della funzione legislativa, ritenuta fino ad allora primaria e quasi esclusiva. Sulla riforma dei regolamenti parlamentari del 1971 si rinvia, fra gli altri, a P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Il parlamento. Storia d'Italia. Annale n. 17*, a cura di L. Violante, con la collaborazione di F. Piazza, Torino, 2001, 583 ss., e G. ROLLA, *Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, p. 593 s.

[169] La complessa stagione dell'attuazione della Costituzione venne inaugurata nel 1956 con l'entrata in funzione della Corte costituzionale, seguita due anni dopo dall'istituzione del Consiglio Superiore della Magistratura.

[170] L. ELIA, *L'evoluzione della forma di governo*, cit., 252 ss.

La situazione si modificò nuovamente a partire dal 1979. Con l'uscita del Partito Comunista dal "governo di unità nazionale" iniziò infatti una nuova fase in cui divenne predominate il tema della governabilità mentre quello della rappresentatività, a lungo al centro del dibattito politico-istituzionale, passò in secondo piano[171].

L'esigenza di dar vita a governi efficienti e durevoli, basati su un forte decisionismo che lasciasse poco spazio ai compromessi parlamentari[172], aprì infatti la strada ad una intensa attività parlamentare diretta a realizzare un'ampia e organica riforma della Costituzione.

Il primo tentativo, dopo il fallimento del c.d. "decalogo Spadolini"[173], si ebbe nel 1982 quando vennero istituiti, nell'ambito della Commissione affari costituzionali della Camera e del Senato, due Comitati di studio per le riforme presieduti rispettivamente dall'On. Riz e dal Sen. Bonifacio. Il mandato dei due Comitati era piuttosto circoscritto dovendosi limitare a raccogliere, in un documento unitario, tutte le proposte di riforma presentate alle Camere in materia istituzionale, formulando, eventualmente, ulteriori ipotesi di revisione.

Complessivamente, nelle relazioni conclusive dei due Comitati, pur mantenendo ferma la scelta operata in sede di Assemblea costituente in favore della forma di governo parlamentare, si sottolineava la necessità di valorizzare le funzioni del Presidente del Consiglio e di distinguere in maniera più netta le funzioni del Parlamento da quelle del Governo[174].

---

[171] Sul declino del Parlamento si rinvia a E. CHELI, *La centralità parlamentare, sviluppo e decadenza di un modello,* in *Quad. Cost.*, 1981.

[172] Lo dimostra la stessa formazione di esecutivi (come il governo Spadolini del 1981 e quello Craxi del 1983) costruiti attorno a partiti strategici e funzionali alla stabilità, a prescindere dalla rispettiva forza elettorale. A partire dal I governo Spadolini, venne peraltro abbandonata anche la convenzione che aveva imposto ai Presidenti della Repubblica la nomina e l'incarico soltanto ad esponenti democristiani.

[173] Il I Governo Spadolini si basava su un accordo tra le forze politiche di maggioranza (D.C., P.S.I., P.R.I., P.S.D.I. e P.L.I.) attorno ad un programma di riforme istituzionali condivise che prevedeva, fra l'altro, l'introduzione del potere da parte del Presidente del Consiglio di nominare i Ministri, la riforma della Presidenza del Consiglio, la previsione di corsie preferenziali per i disegni di legge di iniziativa governativa. Nonostante l'iniziale consenso nessuno di queste riforme venne tuttavia mai portata a compimento. F. MODUGNO, *Ordinamento, Diritto e Stato,* in AA. VV. *Lineamenti di Diritto Pubblico,* a cura di F. Modugno, Torino, 2010.

[174] Le modifiche alla forma di governo parlamentare proposte dal "Comitato Riz" riguardavano: a) l'elezione diretta del Presidente della Repubblica; b) il rafforzamento del Presidente del Consiglio mediante il riordino dell'organizzazione interna del Governo; c) la

Nel 1983, si istituì invece la prima "*Commissione bicamerale per le riforme istituzionali"*, composta da venti deputati e venti senatori, con il compito di formulare non più ipotesi, ma delle vere e proprie proposte di riforme costituzionali e legislative, «nel rispetto delle competenze istituzionali delle Camere e senza interferire sull'*iter* delle iniziative legislative in corso, al fine di rafforzare la democrazia politica repubblicana, rendendola più capace di procedimenti per deliberare in piena trasparenza e tempestività, e dotandola di moderni apparati tecnici, anche in rapporto all'obbiettivo del governo democratico dell'economia»[175].

Presieduta dall'On. Bozzi, la Commissione concluse i suoi lavori nel 1985 presentando un progetto che revisionava ben 44 articoli della Costituzione.

Nel complesso la proposta, pur essendo di rilevante interesse, non prevedeva, nella parte dedicata alla forma di governo, una riforma di ampio respiro, ma si limitava a indicare alcune parziali modifiche. Il disegno di fondo si basava infatti sul mantenimento della forma di governo parlamentare, seppur corretta da una serie di elementi di razionalizzazione volti a rafforzare il Governo e in particolare la figura del Presidente del Consiglio[176].

---

riconfigurazione del rapporto fiduciario con il passaggio dal principio collegiale a quello monocratico. L'ipotesi di un disegno riformatore era stato invece escluso dal "Comitato Bonifacio", secondo il quale occorreva procedere attraverso riforme settoriali, realizzabili mediante leggi ordinarie. In particolare, si suggeriva: a) l'approvazione di una legge generale sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio; b) un ampio processo di delegificazione diretto ad espandere il potere regolamentare del governo; c) una razionalizzazione delle funzioni del Parlamento, CARETTI P., *La forma di Governo. Atti del Seminario sul disegno di legge costituzionale contenente modifiche alla parte II della Costituzione*, Roma, Luiss Guido Carli 16 maggio 2005, in *associazionedeicostituzionalisti.it*

[175] Camera dei deputati – Senato della Repubblica, IX Legislatura, Doc. XVI-*bis* n. 3,Vol. I, *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985*, Roma, 1985, 5.

[176] Secondo la Commissione la strada da seguire era «quella rafforzamento dei poteri di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio (pur senza attribuirgli poteri deliberativi sostitutivi di quelli del Consiglio dei ministri, cioè senza addivenire a forme di *cancellierato*)», nonché l'adozione di strumenti in grado di garantire «la formazione di *governi di legislatura*», Camera dei deputati – Senato della Repubblica, IX Legislatura, Doc. XVI-*bis* n. 3,Vol. I, *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985*, Roma, 1985, 26. Sul punto L. ELIA, *Forma di governo e revisione costituzionale*, in *Astrid-online*, 2008, 4, ritiene che «la relazione finale della *Commissione Bozzi*, nella parte dedicata ai problemi del governo, fa emergere una indicazione di riforma della figura e del ruolo del Presidente del Consiglio alquanto problematica e probabilmente contraddittoria. Infatti, da una parte si dichiara il rifiuto di ogni forma di *cancellierato* (poteri deliberativi sostitutivi di quelli del Consiglio dei ministri); ma dall'altra, per realizzare *governi di legislatura*, si propone di stabilire un *legame fiduciario diretto* tra Presidente del Consiglio e Parlamento prima della formazione del governo, che è

Complessivamente, il progetto consisteva nell'accordare al solo Presidente del Consiglio la fiducia (al momento della formazione della compagine governativa e soltanto dopo l'esposizione del programma di governo e la comunicazione dei membri del Consiglio di gabinetto), consentendo allo stesso il potere di proporre al Capo dello Stato tanto la nomina quanto la revoca dei Ministri. Si obbligava inoltre il Parlamento ad accordare o revocare la fiducia al Governo soltanto a Camere riunite[177].

Dopo la consegna della relazione finale seguì la presentazione di numerosi progetti di legge di revisione costituzionale, ma nessuno di questi ebbe mai seguito.

L'enorme difficoltà delle forze politiche nel raggiungere un accordo sulle riforme costituzionali, finì per spostare il dibattito politico-istituzionale sul problema della quarantennale inattuazione dell'art. 95, 3° comma, Cost. Dinanzi all'insuccesso della "Commissione Bozzi", la strada da percorre per rafforzare il Governo e in particolare il ruolo del Presidente del Consiglio rimaneva quella di dare finalmente attuazione alla legge sull'Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

---

proprio il procedimento previsto nelle Costituzioni della Repubblica federale tedesca e del Regno di Spagna per giungere alla nomina del Cancelliere e del Presidente del governo».

[177] Nella parte della relazione dedicata al Governo si auspicava anche alla riduzione del numero dei Ministeri, che oltre a svuotare la collegialità del Consiglio dei ministri, aveva determinato «appesantimenti amministrativi» intralciando l'azione delle regioni e dello stesso Parlamento, Camera dei deputati – Senato della Repubblica, IX Legislatura, Doc. XVI-*bis* n. 3,Vol. I, *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985*, Roma, 1985, 27 ss.

2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri

2.1. *La riflessione politica e scientifica sulla necessità di dare attuazione al 3° comma dell'art. 95 Cost.*

La riflessione politica e scientifica sulla necessità di dotare il Presidente del Consiglio di una struttura in grado di supportare la sua attività, si è prolungata per oltre quarant'anni giungendo ad una prima soluzione soltanto nel 1988[178].

A livello politico, la lunga vicenda dell'Ordinamento della Presidenza del Consiglio si è caratterizzata per il sostanziale fallimento di tutti i progetti di legge, sia di iniziativa parlamentare che governativa, volti a dare attuazione al 3° comma dell'art. 95 Cost.

La prima iniziativa in materia risale al 1952, quando De Gasperi, preoccupato dell'instabilità del quadro politico, presentò in Parlamento un disegno di legge per disciplinare le attribuzioni degli organi di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio [179].

Per quanto concerne l'apparato amministrativo a supporto del Presidente del Consiglio tale provvedimento suddivideva l'assetto organizzativo della Presidenza in cinque uffici: il gabinetto, a cui era attribuito il coordinamento e la trattazione degli affari generali o di preminente interesse politico, l'ufficio per il coordinamento legislativo, l'ufficio per il coordinamento della pubblica amministrazione, la direzione generale delle informazioni e la direzione generale dello spettacolo e dello sport.

Il c.d. disegno di legge De Gasperi fu oggetto di un attento esame da parte della I Commissione della Camera, che sostanzialmente confermò il testo

---

[178] Già nella prima metà degli anni settanta, in modo assai efficace A. AQUARONE, *Recensione a Rotelli*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, 1059, definiva l'intera vicenda «una storia tipicamente italiana, di molte parole e di pochi fatti, di auliche discussioni e di mezze misure, di vasti piani riformatori e di sostanziali continue rinunce, di pigrizia legislativa e di timidezza politica»; sul punto anche S. RISTUCCIA, *Amministrare e governare, Governo Parlamento e amministrazione nella crisi del sistema politico*, II edizione, Roma, 1980, 132, il quale definiva l'ordinamento della Presidenza del Consiglio una «legge leggendaria».

[179] Disegno di legge n. 2262 presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Alcide De Gasperi, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, I Legislatura.

presentato dal Governo: tale progetto, tuttavia, non poté completare il proprio *iter* per l'intervenuta fine della legislatura che né impedì la discussione in Assemblea.

Dopo il tentativo De Gasperi, il 5 ottobre 1956 fu presentato, per iniziativa del Presidente del Consiglio Antonio Segni, un nuovo disegno di legge che era inteso a regolare non solo l'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio ma anche il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri[180].

Nel suddetto disegno di legge veniva confermato il numero degli uffici previsti dal progetto De Gasperi (cinque), a mutare erano invece le relative competenze: a fronte dell'istituzione di due nuovi uffici (uno per gli affari generali e uno per gli affari economici) si prevedeva, infatti, l'abolizione della direzione generale dell'informazione e quella dello spettacolo. Quanto all'organizzazione ministeriale, dopo l'elencazione di tutti i dicasteri collocati nell'ambito dell'amministrazione centrale dello Stato, veniva conferita al Governo un'ampia delega per il riordino delle relative attribuzioni nonché per l'ordinamento degli uffici.

Decaduto anche questo disegno di legge per la mancata approvazione da parte del Parlamento prima della fine della Legislatura, il 12 agosto del 1958 fu presentato da Amintore Fanfani un nuovo disegno di legge[181] che, nella sostanza, riprendeva i progetti presentati nel 1952 e nel 1956. In questo provvedimento l'assetto organizzativo della Presidenza oltre agli uffici contemplati dalla proposta formulata da Segni prevedeva anche l'ufficio per le informazioni già contenuto nella riforma De Gasperi [182].

Dopo la mancata approvazione del progetto Fanfani, che non riuscì come gli altri disegni di legge a completare il proprio *iter* in nessuno dei due rami del Parlamento, l'esigenza di disciplinare la Presidenza del Consiglio non andò

---

[180] Disegno di legge n. 1688 presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Antonio Segni, in *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, II Legislatura.

[181] Disegno di legge n. 94 presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Amintore Fanfani, in *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, III Legislatura.

[182] Sui disegni di legge governativi presentati nelle prime tre legislature si espresse in modo assai critico L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 676 ss., definendoli «politicamente e tecnicamente immaturi». Sul punto si veda anche O. SEPE, *Ministeri (dir. amm.)*, cit., 507; e G. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 288 ss.

mai oltre il semplice richiamo nei programmi di Governo [183]. A fronte di questa carenza di iniziative da parte dell'Esecutivo, gli unici tentativi di un certo rilievo volti a dare attuazione al comma 3 dell'art. 95 Cost. furono la proposta di legge del Senatore Paratore[184], che prevedeva l'istituzione di un vero e proprio Ministero della presidenza del consiglio, e la proposta di legge dell'On. Bressani[185] che riproponeva, senza particolari modifiche, il progetto presentato da Segni nel 1956.

La svolta si ebbe a partire dal 1982, quando il Governo Spadolini, prendendo spunto da uno dei più interessanti documenti in materia – il "*Rapporto sui principali problemi della pubblica amministrazione*" del Ministro della funzione pubblica Massimo Severo Giannini – presentò in Parlamento un disegno di legge[186] il cui contenuto, ampio ed organico, anticipava nelle sue linee fondamentali la futura legge 23 agosto 1988, n. 400.

Il Rapporto Giannini aveva dedicato a tale argomento un apposito paragrafo in cui si prospettavano due diverse soluzioni organizzative: il modello inglese e o il modello francese. A seconda del sistema prescelto si evidenziavano due distinti «risvolti politico-istituzionali». L'ordinamento della Presidenza veniva infatti messo in relazione, da un lato, con le effettive modalità di esercizio dei poteri attribuiti al Presidente del Consiglio, e dall'altro lato, con il concreto assetto degli uffici della Presidenza.

Nel caso in cui si fosse optato per un modello simile a quello inglese il citato rapporto rilevava la necessità di una disciplina «più accurata» dei poteri del Presidente e «dei rapporti tra i componenti del Governo». Con riferimento all'assetto organizzativo, si poneva invece l'accento sul fatto che il modello inglese avrebbe comportato «uffici della Presidenza per le sole funzioni

---

[183] In modo assai efficace S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica organi e poteri, Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400.*, II Edizione, Rimini, 1997, 18 ss, evidenzia che dopo le tre prime legislature, l'intento di ogni Governo di dare attuazione all'art. 95 Cost. disciplinando la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha assunto «le caratteristiche di un rituale di circostanza».

[184] Proposta di legge n. 366 presentata dal Sen. Paratore, in *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, IV Legislatura.

[185] Si tratta della proposta di legge n. 1888 presentata da un gruppo di deputati il cui primo firmatario era l'On. Bressani, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, VI Legislatura.

[186] Disegno di legge n. 3403 presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Giovanni Spadolini, in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, VIII Legislatura.

strumentali di essa e del Consiglio dei Ministri (documentazione, coordinamento, meccanismi di risoluzione dei conflitti, meccanismi di approntamento dei dati socioeconomici)», mentre quello francese avrebbe richiesto «uffici interdipartimentali», cioè «uffici che curano un interesse pubblico individuabile ma non settoriale in quanto si dirami lungo più altri interessi pubblici»[187].

In linea con queste linee generali, e sulla base anche delle successive indicazioni fornite dalla Commissione di studio presieduta da G. Amato, il disegno di legge Spadolini si concentrava, da un lato, sui rapporti tra Presidente, Ministri e le altre figure soggettive del Governo, e dall'altro lato, sul concreto assetto organizzativo della Presidenza.

Spadolini era infatti consapevole che per assicurare un'efficace elaborazione e direzione della politica generale del Governo, e in particolare per garantire l'effettivo esercizio delle funzioni del Presidente del Consiglio, occorreva dare un'adeguata disciplina ai rapporti tra gli organi di Governo nonché assicurare al Presidente un apparato amministrativo in grado di supportare la sua attività.

Nella relazione di presentazione del progetto si affermava che «l'obiettivo essenziale» del provvedimento era quello di giungere ad una «lettura rigorosamente fedele ma anche aggiornata del modello costituzionale, orientata a contemperare *collegialità* e *monocraticità* secondo le linee di un equilibrio dinamico favorito da una accentuata flessibilità delle strutture». Con tale disegno di legge si mirava, pertanto, «non solo a consolidare e a razionalizzare (…) ma anche a correggere e a rettificare» le evidenti distorsioni della «pratica di Governo». Per recuperare «l'unità e l'omogeneità dell'indirizzo politico, base necessaria per l'efficacia di ogni azione di governo, così da attenuare il rischio (…) del prevalere degli indirizzi settoriali sul disegno generale», si sottolineava la necessità, da un lato, «di favorire una presenza più incisiva e

---

[187] M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1982, 722 ss.

continua del momento collegiale», e dall'altro lato, «di rafforzare i compiti di coordinamento e direzione del Presidente del Consiglio»[188].

In linea con questa impostazione, nel suddetto disegno di legge si riconosceva al Consiglio dei Ministri la competenza generale su tutte le questioni concernenti l'indirizzo politico-amministrativo del Governo; si precisava il sistema di relazioni tra il Presidente del Consiglio, i Ministri e gli altri organi istituzionali dello Stato, specificando i poteri di direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio (ad esempio il potere di verifica dello stato di attuazione del programma, di informazione preventiva sugli atti dei Ministri, ecc.); si definiva, altresì, la posizione e i poteri dei Ministri stabilendo, fra l'altro, che quest'ultimi avrebbero dovuto esercitare i loro poteri adeguando l'azione del proprio dicastero alle direttive non solo del Governo, ma anche del Parlamento.

Con riferimento all'assetto organizzativo, essendo l'apparato della Presidenza destinato a compiti prevalentemente di *staff*, ovvero funzioni essenzialmente «conoscitive e istruttorie», si prevedeva l'adozione di un struttura flessibile e non ministeriale. Si proponeva, in particolare, l'introduzione di un Segretariato generale articolato in dipartimenti ed uffici la cui concreta struttura doveva essere fissata, nel rispetto delle finalità indicate dalla suddetta legge, con decreti del Presidente del Consiglio[189].

Il disegno di legge Spadolini, nonostante un impianto normativo decisamente innovativo, non riuscì a completare l'*iter* parlamentare per la chiusura anticipata della Legislatura. Lo stesso destino toccò anche al successivo progetto di legge formulato dalla *Commissione affari costituzionali* intitolato "*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*" e presentato alla Camera dei deputati il 6 luglio

---

[188] Relazione al disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri d'iniziativa governativa (d.d.l. Spadolini) n. 3403, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, VIII Legislatura.

[189] Relazione al disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri d'iniziativa governativa (d.d.l. Spadolini) n. 3403, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, VIII Legislatura.

1984, da questa approvato il 16 aprile 1986, ma poi decaduto nel 1987 per lo scioglimento anticipato delle Camere[190].

Complessivamente fino al 1988, il fallimento di tutti i tentativi volti a dare attuazione al dettato costituzionale sono da ricondurre alla permanenza tra le forze politiche di posizioni differenti sul ruolo e sui poteri del Presidente del Consiglio. La legge sulla Presidenza non avrebbe potuto infatti «esimersi dallo specificare i principali poteri di impulso coordinamento e controllo attribuiti al Presidente del Consiglio», indicando anche «le forme più idonee per esercitare i poteri stessi» [191].

Le funzioni del Presidente, di fronte all'immobilismo delle forze politiche e «indipendentemente dalla loro configurazione giuridica», rimanevano pertanto condizionati, oltre che dalle doti di prestigio personale del Presidente stesso, soprattutto «dalla pratica dei Governi di coalizione, dall'esistenza di più correnti all'interno dello stesso partito, e in via specifica da quello di maggioranza relativa», nonché «da vari gruppi di pressione esterni al Governo ma capaci di influenzarlo in vario modo».

Se si esclude infatti il quinquennio degasperiana[192], il partito di maggioranza non riuscì mai ad avere un effettivo *leader*, in grado di mettere un freno alle istanze delle varie correnti presenti nel partito di maggioranza relativa[193].

Come spiegò in modo assai efficace Mortati, «la prassi dei Governi (…) di coalizione ha precluso l'attuazione dei principi costituzionali, che pertanto, anche per questa parte hanno assunto il valore di *pezzi di carta*. In realtà il Presidente designato ha scarsissime possibilità di scelta (e quindi anche di revoca) dei Ministri, che gli vengono imposti nel numero e nelle persone, dalle

---

[190] In tale testo erano confluiti: il disegno di legge n. 1911 (c.d. d.d.l. Craxi), in *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, IX Legislatura; la proposta di legge n. 357 dell'On. Napolitano, in *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, IX Legislatura; la proposta di legge n. 2184 dell'On. Ferrara, in *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, IX Legislatura; la proposta di legge n. 2189 dell'On. Alibrandi, in *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, IX Legislatura; e, infine, la proposta di legge n. 1663 dell'On. Fusaro, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, IX Legislatura.

[191] O. SEPE, *Ministeri (dir. amm.)*, cit., 506 ss. In questo senso anche E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Padova, 1990, 61 ss.

[192] Sul punto si veda Cap. II, § 1.3.

[193] E. SPAGNA MUSSO, *Valutazioni di ordine generali*, cit., 475.

direzioni dei partiti e dai gruppi parlamentari. I Ministri, nella direzione dei Ministeri loro affidati, operano spesso in piena indipendenza, autoattribuendosi una pienezza di poteri che li fa assomigliare a dei signori feudali, e largamente contribuiscono all'attività del *sottogoverno* che rende assai spesso del tutto platonico il principio della legalità amministrativa. Ricordare loro le esigenze del coordinamento e della subordinazione alle direttive del Presidente del Consiglio viene considerata offesa alla loro posizione sovrana, e appunto a tale diffuso stato d'animo si deve la mancata emanazione della legge sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che era imposta dall'art. 95 Cost., e la costante disobbedienza alle *circolari* che qualche più audace Presidente del Consiglio ha osato indirizzare loro per richiedere l'osservanza delle direttive rivolte a realizzare una qualche armonia nell'azione delle varie amministrazioni, ed un meno elastico rispetto per le norme di legge» [194].

In definitiva, «il peso assunto dai partiti politici ha spesso finito per rafforzare il *ministerialismo* a scapito non solo del principio di collegialità ma anche di quello monocratico, della stessa preminenza del Presidente del Consiglio, la cui azione di guida del Governo è stata spesso condizionata dal peso determinante (…) assunto in seno al Governo dai medesimi Ministri maggiormente rappresentativi dei partiti della coalizione» [195].

---

[194] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 525 ss.

[195] E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 25. Secondo l'opinione di G. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 285 ss., il mancato ordinamento della Presidenza del Consiglio va ricercato anche «in altre direzioni». Secondo l'autore appaiono molto più verosimili le spiegazioni che fanno leva sia «sui contrasti tra le correnti della D.C., insofferenti all'idea che una di loro – quella che esprimeva il Presidente del Consiglio – potesse in questo modo rafforzarsi eccessivamente rispetto le altre», sia quelle che individuano la mancata soluzione del problema della Presidenza «nelle resistenze provenienti dallo stesso apparato presidenziale». I numerosi dirigenti generali e gli alti magistrati che operavano presso la Presidenza erano infatti preoccupati di non poter più «cumulare i vantaggi connessi all'espletamento di funzioni altamente prestigiose, a diretto contatto con il *Premier*, con particolari gratificazioni di natura economica", qualora si fosse provveduto ad «avvicendamenti tra il personale che occupava posizioni di maggiore responsabilità" e all'ingresso "di esperti estranei all'amministrazione».

2.2. *L'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana fino al 1988*

In mancanza di una legge in grado di dare attuazione all'art. 95, 3° comma, Cost., la disciplina sulla Presidenza del Consiglio ha continuato per lungo tempo a fondarsi sulla legislazione antecedente l'approvazione della Costituzione [196].

Prima del 1988, la Presidenza del Consiglio era costituita da un nucleo centrale composto «da una minuscola segreteria e da un grossissimo gabinetto»[197], a cui, nel corso degli anni, si erano progressivamente aggiunti molteplici apparati amministrativi i cui compiti non rientravano nelle tradizionali funzioni della Presidenza. Si trattava, in particolare, di apparati amministrativi che venivano collocati o riorganizzati presso l'apparato presidenziale mediante d.p.c.m. o per via legislativa, a seguito dell'abolizione o dello "spacchettamento" di precedenti ministeri[198].

Generalmente a sovrintendere la Presidenza erano, da un lato, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, che in virtù dello "speciale rapporto fiduciario" che lo legava al Presidente del Consiglio rappresentava il "capo politico" della Presidenza e, dall'altro lato, il "capo di gabinetto" che costituiva invece il "capo amministrativo" [199].

In questa lunghissima fase, l'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio si caratterizzò soprattutto per lo sviluppo esponenziale del gabinetto.

---

[196] Si tratta del R.d. 4 settembre 1887, n. 4936, istitutivo della Segreteria della presidenza, e del R.d.l. 10 luglio 1924, n. 1100, che contemplava invece il Gabinetto di presidenza.

[197] G. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 163.

[198] S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, cit., 194 ss; Sul punto anche F. S. SEVERI, *Presidenza del Consiglio dei Ministri (organizzazione amministrativa)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. XI, Torino, 1996, 491, il quale evidenzia come sulla Presidenza siano state "scaricate" per lungo tempo competenze che non avevano nulla a che vedere con l'attività di supporto alle funzioni del Presidente del Consiglio; e E. SPAGNA MUSSO, *Valutazioni di ordine generali*, cit., 481, secondo il quale la Presidenza, «ricalcando per una sorte di stratificazione storica le scelte normative del passato (…), risultava nella sostanza un superministero» in cui «accanto a competenze sue proprie si rinvenivano svariate competenze tipicamente ministeriali».

[199] L'equilibrio tra le due figure era «mutevole»: in molti casi, infatti, «il capo di gabinetto si interessava dei rapporti politici del Presidente lasciando gli affari amministrativi alla cura del Sottosegretario alla Presidenza», E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 67.

L'estrema elasticità delle fonti che regolavano questa struttura garantiva infatti al Presidente del Consiglio la possibilità di «modellare» la Presidenza stessa in base «alle esigenze amministrative del momento» mediante semplici atti interni (ordini del giorno, ordinanze interne di servizio, organigramma di ufficio, disposizioni verbali) [200].

È proprio attraverso questa tipologia di atti che il Presidente del Consiglio Spadolini incominciò, nel corso dell'VIII Legislatura, a dare attuazione ad un concreto riordinamento della Presidenza del Consiglio. Con l'ordine di servizio del 23 agosto 1981[201] si riorganizzò – per la prima volta – l'assetto del gabinetto su base dipartimentale, articolando cioè le strutture amministrative sia in dipartimenti, ovvero in articolazioni organizzative interne tese ad assicurare l'esercizio delle funzioni di coordinamento intersettoriale, sia in uffici, cioè in apparati volti per lo più a consentire una diretta assistenza al Presidente del Consiglio [202].

All'ordine di servizio del 1981 seguì, in data 22 gennaio 1982, una direttiva avente ad oggetto il *"Coordinamento delle attività preparatorie della iniziativa legislativa del Governo"*, finalizzata, da un lato, ad incoraggiare il principio di collegialità, mediante una migliore utilizzazione del "concerto" e, dall'altro lato, ad assicurare l'effettivo funzionamento delle nuove strutture costituite con l'ordine di servizio del 1981[203]. Connessi e consequenziali all'ordine di

---

[200] Così R. DI PASSIO, *La struttura della Presidenza del Consiglio del Ministri*, in *Riv. trim. di scienza dell'amministrazione*, 1976, 620 s.

[201] Pubblicata sulla G. U. n. 251 del 12-09-1981.

[202] La precedente disciplina che regolava la struttura organizzativa della Presidenza era contenuta nell'ordine del giorno 19 giugno 1964 che prevedeva un gabinetto composto da quattro ripartizioni (cerimoniale, affari generali e personale, coordinamento dei servizi, affari economici-finanziari e sociali), due uffici (economato e pubblica sicurezza) e tre segreterie (quella del Presidente, quella del Sottosegretario e quella del Capo-gabinetto), G. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 165. Tale struttura organizzativa è rimasta sostanzialmente invariata

[203] In merito S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*, in *Quad. Cost.*, 1982, 11, evidenzia che la direttiva mirava, da un lato, «a coinvolgere la Presidenza del Consiglio nell'istituto del concerto, attraverso l'introduzione di una norma che prevedeva l'invio della corrispondenza fra i Ministri (…) alla Presidenza»; e dall'altro lato, «a rendere possibile la effettiva collegiale partecipazione di tutti i Ministri all'iniziativa legislativa del Governo, prevedendo l'invio degli schemi dei disegni di legge a tutti i Ministri contestualmente alla richiesta di iscrizione dell'ordine del giorno, almeno quattro giorni prima la seduta del Consiglio».

servizio del 29 aprile 1982[204] (che sostituì quello del 1981) furono invece alcuni decreti del Presidente del Consiglio emanati negli anni successivi: il d.p.c.m. 14 settembre 1984 con il quale si riorganizzò il Dipartimento per la protezione civile; i d.p.c.m. 9 maggio 1985 e 10 gennaio 1986 con i quali si ristrutturarono rispettivamente il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento e il Dipartimento degli affari economici; il d.p.c.m. 23 febbraio 1987 attraverso il quale fu istituito l'ufficio per le informazioni e la telematica, e due d.p.c.m., entrambi del 10 novembre 1987, con i quali si istituirono il Dipartimento per i problemi delle aree urbane e il Dipartimento per gli affari speciali.

La via legislativa fu invece seguita per l'istituzione del Dipartimento della funzione pubblica (art. 27 della legge 29 marzo 1983, n. 93, c.d. "legge quadro sul pubblico impiego"), a cui furono raccordati anche altre due strutture già da tempo incardinate presso la Presidenza con altri atti legislativi (si tratta del Consiglio superiore della pubblica amministrazione e della Scuola superiore della pubblica amministrazione). Sempre attraverso lo strumento legislativo furono istituiti l'Ufficio del Ministro senza portafoglio per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica (legge 16 luglio 1974, n. 407), il Dipartimento per il mezzogiorno (art. 3 della legge 1 marzo 1986, n. 441) nonché il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie (art. 1 della legge 16 aprile 1987, n. 183).

Il quadro organizzativo della Presidenza era infine completato dalla direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica e dal C.E.S.I.S., ossia il Comitato esecutivo per i servizi di informazione e di sicurezza posto alla diretta dipendenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, entrambi regolati per legge (legge 5 agosto 1981, n. 416; legge 25 febbraio 1987, n. 87).

Complessivamente, nel periodo che separa l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana dall'attuazione dell'art. 95, 3° comma, Cost., il quadro normativo concernente l'assetto organizzativo della Presidenza risultava ampiamente dispersivo e temporaneo, sia perché basato su una normativa spesso ispirata da intenti diversi, sia perché talune strutture,

[204] Pubblicato sulla G.U. n. 140 del 24-05-1982.

inizialmente incorporate nella Presidenza, venivano poi distaccate nel momento in cui si riteneva "politicamente opportuno" creare nuovi Ministeri.

In questo modo la Presidenza finiva per trasformarsi in un vero e proprio "serbatoio" dove confluivano tutte le funzioni amministrative per le quali la sistemazione in altri dicasteri risultava problematica[205].

In conclusione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri appariva «come un edificio di cui il visitatore, pur conoscendo dall'esterno alcune crepe e vetustà di forme, man mano che si addentrava all'interno non cessava mai di stupirsi per l'aspetto antiquato e negletto delle sue strutture» [206].

2.3. *L'attuazione dell'art. 95 Cost.: la legge 31 agosto 1988, n. 400*

La legge n. 400 del 1988, dopo un'attesa lunga quarant'anni, costituisce il provvedimento con il quale il Parlamento ha dato finalmente attuazione all'art. 95, 3° comma, Cost.

Le disposizioni contenute in questa legge rispondono ad una duplice finalità: da un lato, precisano le funzioni e i poteri attribuiti al Presidente del Consiglio e agli altri organi di Governo, dall'altro lato, definiscono l'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio[207]. Non si tratta dunque di una

---

[205] E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 67 ss. Sul punto anche F. S. SEVERI, *Presidenza del Consiglio dei Ministri (organizzazione amministrativa*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. XI, Torino, 1996, 491, evidenzia che alla Presidenza erano assegnate «delle incombenze che, in astratto avrebbero potuto far capo (…) a singoli Ministeri, prevedendo magari forme adeguate di concerto per coinvolgere settori e competenze diverse, ma che esigenze di opportunità politica consigliavano di sottrarre alla responsabilità del singolo membro del Governo». Di fronte «alla scarsa omogeneità delle coalizioni di maggioranza, alla sostanziale indocilità dei singoli esponenti di partito» si tendeva ad affidare alcuni settori dell'apparato amministrativo direttamente al Presidente «fidando non solo sulla sua autorevolezza, ma soprattutto sulla sua capacità di mediare tra le posizioni delle varie forze di Governo».

[206] In questo modo si espresse E. SPAGNA MUSSO, *Valutazioni di ordine generali*, cit., 473.

[207] Sul punto si v. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2011, 171 ss, il quale mette in luce come la parte della legge 400 dedicata agli organi di governo e alla potestà normativa dell'Esecutivo, intervenendo in materie disciplinate direttamente in Costituzione (artt. 76 e 77 e artt. 92-95), «apparterrebbe a quella categoria delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato». Queste disposizioni, introducendo «principi direttamente attuativi della Costituzione (…) formerebbero un corpo unico con le disposizioni costituzionali», sottratto non solo a referendum abrogativo, ma anche all'eventuale abrogazione da parte del Legislatore.

«grande riforma» ma, piuttosto, «di una doverosa attuazione del dettato costituzionale». Tale legge persegue infatti tre fondamentali obiettivi: a) contrastare la tendenza verso la ministerializzazione del Governo; b) superare definitivamente l'ambiguità della normativa costituzionale dedicata al Presidente del Consiglio; c) garantire al all'Esecutivo un effettivo potere di decisione e di indirizzo[208].

Per quanto concerne gli organi di governo la legge n. 400 del 1988 recepisce innanzitutto la regola, affermatasi per consuetudine, in base alla quale il decreto di nomina del Presidente del Consiglio è controfirmato dallo stesso.

Molto più rilevante è l'elencazione delle attribuzioni del Consiglio dei Ministri e del Presidente del Consiglio anche se, nella maggior parte dei casi, si tratta di «competenze rivisitate e razionalizzate», già contenute nel c.d. decreto Zanardelli del 1901 o esercitate per prassi.

A favore del Presidente del Consiglio, viene confermato il potere di promuovere l'attuazione della politica generale del Governo e di coordinare l'attività dei Ministri. A tal fine gli è riconosciuto un potere di indirizzo, da attuarsi mediante l'emanazione di direttive politiche e amministrative[209]. Altri importanti poteri di iniziativa e di indirizzo sono inoltre riconosciuti al Presidente in molteplici settori quali le politiche comunitarie, i rapporti con le Regioni e con le province autonome di Trento e Bolzano.

La legge n. 400 del 1988 disciplina in maniera puntuale anche il Consiglio dei Ministri, richiamando nella sostanza i principi generali in materia di organi collegiali e rimettendo l'ulteriore disciplina ad un regolamento interno[210].

---

[208] L. PALADIN, *Verso una nuova legge generale sul Governo*, in *Le Regioni*, 1987, 301.

[209] Sul punto, F. CUOCOLO, *Il Governo nell'esperienza repubblicana*, cit., 380 ss., secondo il quale la nuova disciplina sul Presidente del Consiglio contenuta nella legge n. 400 del 1988 confermerebbe la tesi dell'«improponibilità nell'attuale ordinamento della tradizionale configurazione di *primus inter pares*, che può valere nella fase decisionale dell'indirizzo politico, cioè in Consiglio dei Ministri, ma che non potrebbe ripetersi nella fase attuativa delle decisioni deliberate».

[210] Il regolamento del Consiglio dei Ministri, rimasto inattuato per più di cinque anni, è stato adottato soltanto nel 1993 (d.p.c.m. 10 novembre 1993). Relativamente al tema della forma di governo, il suddetto regolamento si caratterizza per il riconoscimento al Presidente del Consiglio di importanti poteri sia nella fase deliberativa del governo che in quella di attuazione delle decisione assunte, S. MERLINI, *Regolamento del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Giur.*, Vol. XXVI, Roma, 1996.

Complessivamente, venuta meno la strada delle riforme istituzionali[211], l'obiettivo perseguito dal Legislatore sembra quello di rafforzare contemporaneamente sia il principio monocratico che quello collegiale, a scapito soprattutto del c.d. feudalesimo ministeriale. Nella logica sottesa alla legge n. 400 del 1988 vi è infatti il convincimento che l'efficacia dei poteri di coordinamento e promozione del Primo Ministro siano strettamente connessi con il principio di collegialità. Quest'ultimo viene richiamato in una pluralità di centri decisionali (Comitati interministeriali, Consiglio di gabinetto ecc..), in ciascuno dei quali il Presidente ha un significativo potere di impulso e coordinamento.

Da un punto di vista dell'assetto organizzativo della Presidenza, l'aspetto che maggiormente contraddistingue tale legge è la previsione del Segretariato generale «che si caratterizza come apparato servente per l'espletamento dei compiti e delle funzioni del Presidente del Consiglio»[212].

A capo del Segretariato è preposto il Segretario generale che è legato al Presidente del Consiglio da un rapporto di tipo fiduciario (viene nominato e revocato con d.p.c.m. e cessa dall'incarico con il giuramento del nuovo Governo) [213].

Al Segretario generale sono attribuiti numerosi compiti che intervengono nelle attività di tutti i Ministri, dando effettività e concretezza al ruolo di direzione della politica generale del Governo attribuita al Presidente del Consiglio. Le funzioni del Segretario sono indicate in modo tassativo nell'art.

---

[211] Il riferimento è alla proposta avanzata della "Commissione Bozzi" (Cap. II, § 1.3).

[212] E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 74; sul punto anche P. GIOCOLI NACCI, *Articolazione interne del Governo, Gli organi non necessari*, Torino, 1995, 138, secondo il quale «il Segretariato generale rappresenta il punto di convergenza di tutta l'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio, in modo da essere valido e unico supporto all'espletamento dei compiti del Presidente».

[213] La figura del Segretario generale, già prevista dal d.d.l. Spadolini, era venuta meno nel testo unificato presentato nella IX Legislatura dalla Commissione affari costituzionali. In questa sede era infatti prevalsa l'idea di preporre al vertice del Segretariato generale il Sottosegretario di Stato alla Presidenza per evitare il "duplice rischio di un indebolimento potenziale del Presidente del Consiglio a vantaggio di un funzionario potente in quanto in grado di controllare le informazioni, ovvero il rischio di una burocratizzazione di funzioni ad alto tasso di politicità", Relazione della Commissione affari costituzionali C.38-685-A, in *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, IX Legislatura. Anche nel d.d.l. Labriola, poi divenuto la legge n. 400 del 1988, il Segretario generale non era inizialmente previsto. Tale figura è stata reintrodotta soltanto in un momento successivo, ovvero attraverso un emendamento approvato prima in Senato e poi ratificato dalla Camera.

19: si tratta prevalentemente di compiti amministrativi, di studio e di carattere istruttorio. Spetta in particolare al Segretario: a) predisporre la base conoscitiva e progettuale per l'aggiornamento del programma; b) preordinare gli elementi di valutazione delle questioni di rilevanza costituzionale e gli elementi necessari per la risoluzione delle questioni che riguardano materie di competenza di più Ministeri; c) provvedere alla periodica ricognizione delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore, anche al fine del coordinamento delle disposizioni medesime; d) curare la raccolta comparativa dei dati sull'andamento della spesa, della finanza pubblica e dell'economia nazionale; e) assistere in attività di vario genere il Presidente del Consiglio, anche in settori particolarmente delicati e impegnativi per la politica nazionale, quali la politica estera e la difesa nazionale; f) assicurare all'azione amministrativa unità di indirizzo; g) predisporre, infine, gli adempimenti per l'intervento del Governo nella programmazione dei lavori parlamentari.

L'altra figura di vertice della Presidenza è rappresentata dal Sottosegretario di Stato che a differenza del Segretario «non dispone di una competenza generale», bensì «speciale» perché si compone non solo delle attribuzioni che rientrano nel suo ruolo di Segretario del Consiglio dei Ministri, ma anche di quelle che di volta in volta gli vengono delegate dal Presidente del Consiglio [214].

Per quanto riguarda il concreto assetto degli uffici, la legge n. 400 del 1988 distingue due strutture fondamentali: il Segretariato generale da una parte, e gli uffici posti alle dirette dipendenze del Sottosegretario di Stato alla Presidenza dall'altra. Recependo quando già previsto dal d.d.l. Spadolini del 1982, gli apparati amministrativi della Presidenza vengono articolati in uffici e in dipartimenti in parte «fissi», ovvero già determinati per legge, oppure «eventuali», rimessi cioè al potere di organizzazione interna del Presidente del Consiglio dei Ministri. Ai sensi dell'art. 21 della legge n. 400 del 1988, il Presidente del Consiglio può infatti istituire, per gli adempimenti di cui all'art. 19 della stessa legge, ulteriori dipartimenti o uffici e affidarli al Segretario

---

[214] S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica organi e poteri, Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400.*, cit., 145.

generale o alla responsabilità di un Ministro senza portafoglio o ancora al Sottosegretario alla Presidenza.

La «componente strutturale fissa» della Presidenza risulta essere composta, da un lato, dall'ufficio centrale per il coordinamento legislativo, dagli uffici del consigliere diplomatico, dall'ufficio del consigliere militare e dall'ufficio stampa e del cerimoniale, tutti collocati presso il Segretariato generale [215]; e dall'altro lato, dall'ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri che è invece posto alle dirette dipendenze del Sottosegretario di Stato alla Presidenza.

In realtà, se si considera l'organizzazione amministrativa della Presidenza nel suo complesso, facendo quindi riferimento non solo al Segretariato generale e agli uffici posti alle dirette dipendenze del Sottosegretario alla Presidenza, ma anche a tutte quegli apparati amministrativi ad essa riconducibili sulla base di precedenti disposizioni legislative, la «componete strutturale fissa» della Presidenza appare decisamente molto più ampia di quella contemplata dalla legge n. 400 del 1988 [216].

Con l'approvazione di tale legge il Segretariato generale e gli uffici alle dirette dipendenze del Sottosegretario non costituiscono, infatti, gli unici apparati amministrativi della Presidenza, giacché in essa continuano ad essere collocati numerosi strutture che svolgono le funzioni più disparate (ad esempio il Dipartimento per la funzione pubblica, il Dipartimento del mezzogiorno e il Dipartimento per le politiche comunitarie ecc.).

Per quanto concerne l'organizzazione amministrativa occorre evidenziare, infine, che i Capi dei dipartimenti e degli uffici del Segretariato dipendono dal

---

[215] Sul punto E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 74, evidenzia che «l'idea di sostituire al modello organizzativo tipicamente ministeriale del Gabinetto una struttura di nuovo tipo con compiti *serventi*, quale è appunto quella incentrata nel Segretariato, non rappresenta il frutto di un'improvvisazione legislativa. Essa risale infatti al d.d.l. Spadolini sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, nella cui relazione introduttiva si insisteva appunto nella inadeguatezza del modello ministeriale del Gabinetto all'espletamento dei compiti che avrebbe dovuto assolvere la struttura della Presidenza».

[216] Sul punto S. LABRIOLA, *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Dir.*, Agg. I, 1997, 814, afferma che «la determinazione di una parte dell'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio, se ricostruita nel suo corretto significato interpretativo, che non è quello di una effettiva limitazione della potestà normativa del Presidente, bensì del rafforzamento della struttura servente del Presidente del Consiglio e quindi dello svolgimento del suo ruolo costituzionale a tutela dell'incisività e della concretezza dei poteri che vi sono connessi, indica le linee innovative impresse dalla legge sull'ordinamento della Presidenza».

Segretario generale, sono invece posti alle dipendenze del Sottosegretario alla Presidenza i capi dei dipartimenti e degli uffici per i quali il Sottosegretario medesimo abbia ricevuto una delega dal Presidente del Consiglio. Tutti i Capi dei dipartimenti e degli uffici sono nominati con d.p.c.m. nell'ambito di categorie determinate dalla stessa legge, ad eccezione dei Capi di dipartimenti posti alle dipendenze di un Ministro senza portafoglio per i quali la nomina avviene sempre con d.p.c.m., ma d'intesa con il relativo Ministro.

Complessivamente, l'apparato organizzativo della Presidenza delineato dalla legge n. 400 del 1988 «appare solo parzialmente improntato a criteri di elasticità funzionale, nonché fondato su un reale potere di auto-organizzazione interna del Presidente». La configurazione della Presidenza, come «apparato servente, non sembra facilmente conciliarsi con la conservazione pressoché integrale di tutta una serie di compiti di carattere ministeriale ereditati da una normativa eterogenea e stratificata nel tempo» [217].

In conclusione, se da un lato è senz'altro vero che tale normativa assume un rilievo notevole soprattutto per aver dato finalmente attuazione al comma 3 dell'art. 95 Cost., dall'altro lato, occorre sempre tener presente che «tale disciplina (…) non basta a garantire l'efficacia dell'azione di Governo, e meno ancora, la complessiva governabilità del paese» [218]. La riforma della Presidenza del Consiglio «può infatti rappresentare soltanto un contributo tecnico indispensabile ma da solo insufficiente alla soluzione dei tradizionali problemi di coordinamento delle attività ministeriali» [219]

---

[217] E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 66 ss. Di parere opposto S. LABRIOLA, *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 81 ss., secondo il quale al Presidente sono riconosciuti «amplissimi poteri normativi che non vengono meno neanche nel caso in cui il singolo ufficio sia istituito dalla legge residuando anche in questa ipotesi margini di discrezionalità nella definizione compiuta della struttura amministrativa».

[218] L. PALADIN, *Verso una nuova legge generale sul Governo*, cit., 301.

[219] G. STADERINI, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 287. Sul punto F. CUOCOLO, *Il Governo nell'esperienza repubblicana*, cit., 381 ss., evidenzia che dopo l'approvazione della legge n. 400 del 1988 non ci sono stati grandi cambiamenti nell'evoluzione dell'istituzione Governo. Nonostante siano state «colmate alcune lacune» e «perfezionate alcune procedure, (…) il dilemma fra principio collegiale e principio monocratico rimaneva sostanzialmente irrisolto». Non solo «i Ministri continuavano a rendere pubbliche dichiarazioni talora contraddittorie con la linea del Governo», ma addirittura lo stesso «Presidente del Consiglio continuava ad essere costretto a logoranti pratiche mediatorie». Tutto ciò conferma, ancora una volta, come «una sola legge non può cambiare

3. I Ministeri

3.1. *L'organizzazione dei Ministeri nel dibattito in Assemblea costituente*

In tema di organizzazione delle strutture ministeriali, una delle principali preoccupazioni dei Padri Costituenti fu quella di garantire al Parlamento la «riappropriazione (...) di un terreno dal quale era stato formalmente espulso» durante il ventennio fascista[220].

Tale esigenza emerse anche nel corso dei lavori della *Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato*[221].

Quest'ultima, infatti, dopo aver condotto un accurato esame della materia, arrivò alla conclusione che occorreva «reagire alla tendenza accentratrice della potestà di organizzazione delle amministrazioni dello Stato nel potere esecutivo, ed esigere, almeno per ciò che riguarda le linee essenziali di tale organizzazione, l'intervento del Parlamento, disponendo nell'emendata Carta costituzionale la riserva della legge». Tale soluzione sembrava la più idonea per due fondamentali ragioni: in primo luogo perché «l'ordinamento dello Stato ha una rilevanza che eccede l'ambito degli interessi amministrativi» sconfinando ampiamente sul terreno costituzionale; in secondo luogo perché «la legge di bilancio, essendo una legge formale, non costituisce in alcun modo un *argine* alla potestà normativa del Governo»[222].

Gli argomenti evidenziati dalla Commissione non lasciavano quindi dubbi sulla strada da seguire: occorreva respingere la soluzione adoperata nel periodo

---

d'un tratto situazioni consolidate da decenni né far immaginare scenari che non trovano riscontro nella realtà di ogni giorno».

[220] P. CARETTI, *Il 1° comma dell'art. 97. Parte I - La riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici*, in *Commentario alla Costituzione* diretto da G. BRANCA - A. PIZZORUSSO, Bologna - Roma, 1994, 7.

[221] Sulla *Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato* si v. nota 114 p. 41.

[222] MINISTERO PER LA COSTITUENTE – COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea costituente*, Vol. I, Roma, 1946, 293 ss. Come noto, l'art. 1 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, attribuiva, al Governo, il potere di emanare norme giuridiche per disciplinare l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni dello Stato, e al Parlamento, il compito di autorizzare – mediante l'approvazione della legge di bilancio – i fondi necessari per il funzionamento dei nuovi apparati amministrativi o l'ampliamento di quelli esistenti.

fascista e ritornare all'esperienza precedente in cui solo la legge poteva stabilire l'assetto organizzativo dei Ministeri. In linea con tali indicazioni, quando l'Assemblea costituente si trovò ad approvare gli artt. 89 e 91 del progetto, nelle parti in cui introducevano rispettivamente, il primo, una riserva di legge per la determinazione del numero, delle attribuzioni e dell'organizzazione dei Ministeri (attuale art. 95, 3° comma, Cost.), e il secondo, una riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici (attuale art. 97, 1° comma, Cost.), l'accordo tra i costituenti fu praticamente unanime.

3.2. *L'interpretazione della dottrina e della giurisprudenza sulla riserva di legge in materia di organizzazione ministeriale*

Una volta entrato in vigore il nuovo testo costituzionale, rimaneva tuttavia aperto il problema della posizione che doveva riconoscersi al regolamento, quale fonte di organizzazione dell'Esecutivo stesso. Le indicazioni presenti in Costituzione apparvero fin da subito piuttosto scarne, consentendo, di fatto, «il perpetuarsi delle incertezze e delle difficoltà di interpretazione della fonte regolamentare» che avevano caratterizzato, in diverse fasi, il periodo statutario[223].

Già a partire dalla seconda metà degli anni cinquanta[224], si fa strada un'interpretazione degli artt. 95 e 97 Cost. che riconosce all'Esecutivo il potere di intervenire nelle scelte riguardanti l'assetto organizzativo del Governo. In particolare, avendo le riserve contenute negli artt. 95 e 97 Cost. diversa natura

---

[223] Per una ricostruzione della natura e del fondamento del potere regolamentare a partire dalla tesi di Cammeo sul potere regolamentare come «espressione della facoltà discrezionale dell'amministrazione», fino alla teoria di Mortati «dell'estensione della forza di legge ai regolamenti», si rinvia all'accurata analisi di A. IANNUZZI, *I regolamenti regionali. I. Fodamento e titolarità*, Torino, 2008, 15-42.

[224] Va precisato che, almeno inizialmente, i commentatori della nuova Costituzione ritenevano illegittima ogni forma di intervento dell'Esecutivo in materia di organizzazione del governo, G. AZZARITI, *La nuova Costituzione e le leggi anteriori*, in *Foro It.*, 1948, IV, 81 ss.; C. CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, Torino, 1948, 255; M. CANTUCCI, *La pubblica amministrazione*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana* diretto da P. CALAMANDREI - A. LEVI, Vol. II, Firenze, 1950, 157 ss.

– la prima assoluta, l'altra relativa – si ammette la possibilità di regolamenti di organizzazione in attuazione di norme di rango primario. In linea con il tradizionale criterio gerarchico, il potere di organizzazione del governo viene quindi inteso come derivato dalla legge[225].

Nel corso degli anni sessanta vengono sviluppate ulteriori interpretazioni ancora più complesse e articolate. Secondo questi contributi, dal momento che "l'organizzazione ministeriale" coincide con "l'organizzazione dei pubblici uffici", gli artt. 95 e 97 Cost. non darebbero vita a due distinte riserve, bensì ad un'unica riserva di natura relativa, perché in realtà il «campo» è unico ma «spartito in due *sub* materie»[226], oppure, individuando l'area di competenza della legge e del regolamento attraverso la ripartizione tra esecutivo e legislativo della funzione di organizzazione[227].

Più precisamente, secondo quest'ultima ricostruzione teorica, poiché il Governo è titolare di «un potere generale di direzione politico-amministrativa» che gli è conferito dalla stessa Costituzione (art. 95, 1° comma, Cost.) «la funzione di organizzazione, come funzione di direzione mediante l'organizzazione, è potere generale e originario dell'apparato esecutivo, ed entro certi limiti, territorio di riserva di quest'ultimo». In materia di organizzazione ministeriale, non vi è quindi soltanto una «riserva (relativa) di

---

[225] Sul punto si rinvia a A. M. SANDULLI, *La potestà regolamentare nell'ordinamento vigente*, in *For. It.*, IV, 1958, 62 ss. Alla fine degli anni quaranta anche G. GUARINO, *Osservazioni sulla potestà regolamentare*, in *Rass. dir. Pubbl*, 1948, 92 ss., sottolineò come l'art. 97 Cost. non esclude la possibilità per l'Esecutivo di intervenire mediante regolamenti. Tuttavia, rispetto alla tesi sostenuta da Sandulli, si ritiene che l'esercizio della potestà regolamentare in materia di organizzazione è limitata alla sola ipotesi di "regolamenti esecutivi".

[226] In questo senso si veda G. AMATO, *Rapporti tra norme primarie e norme secondarie (aspetti problematici)*, Milano, 1962, 100 ss., secondo il quale la materia concernente l'organizzazione ministeriale è unica anche se distinta in due parti: una prima *sub* materia, concernente l'organizzazione dei Ministeri, la determinazione delle loro attribuzioni e la fissazione del loro numero, che è rimessa all'esclusiva disciplina del legislatore, e una seconda, attinente agli aspetti residuali dell'organizzazione ministeriale, in cui, invece, è ammessa la fonte regolamentare che opera secondo criteri fissati «con sufficiente determinatezza dalla legge».

[227] Questa ricostruzione risale a M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, 213, il quale, pur condividendo l'opinione di G. Amato della relatività della riserva imposta dagli artt. 95 e 97 Cost., evidenzia che la distinzione del campo materiale in due *sub* materie «non solo lascia aperta la questione del criterio da utilizzare per individuare con sufficiente precisione i confini fra le due *sub* materie, ma sostanzialmente ristabilisce accanto alla zona di riserva relativa, una zona di riserva assoluta».

potere del Parlamento», ma anche una «riserva (limitata) di potere dell'apparato esecutivo»[228]. Non solo, secondo questa tesi, l'esistenza nel nostro ordinamento di una "riserva di regolamento" si desume anche dai principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione. L'art. 97, 1° comma, Cost., stabilendo che le norme sull'organizzazione dei pubblici uffici devono garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, non farebbe altro che salvaguardare il «principio di elasticità». Quest'ultimo, infatti, si manifesta nelle due forme della «discrezionalità» e «dell'auto-organizzazione», ovvero negli «strumenti formali idonei a garantire la concreta efficienza dell'amministrazione»[229].

Negli anni successivi, le forti difficoltà riscontrate nell'individuare concretamente il "confine" tra l'area di competenza del regolamento e l'area di competenza della legge[230], hanno portato ad ammettere che «l'art. 97, 1° comma, per le situazioni che contempla (…) è una norma che esige, si direbbe, margini di elasticità naturali»[231]. Tale soluzione, in effetti, risulta compatibile con tutti quei casi in cui vi è una competenza concorrente su una stessa materia. Come noto, la riserva di legge relativa obbliga il legislatore a disciplinare i soli aspetti di principio, lasciando a fonti secondari gli interventi di dettaglio. Tale schema presuppone chiaramente «dei margini di flessibilità ineliminabili proprio perché pretende di regolare non gli ambiti materiali di intervento delle diverse fonti, ma il *modo*, la *misura* di tale intervento»[232].

Complessivamente, da questa impostazione, si ricava che il legislatore ha l'obbligo di intervenire con modalità diverse in relazione alle finalità che sono alla base delle varie strutture ministeriali. Nell'ipotesi in cui si tratti di apparati diretti «a garantire l'attuazione dei fini che all'azione dei pubblici poteri impone la cura degli interessi generali della collettività, come risultanti dal

---

[228] M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., 173.

[229] M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., 80 ss.

[230] Sul punto si v. L. CARLASSARE, *Ministeri (dir. cost.)*, cit., 482, la quale evidenzia che nel momento in cui si vuole individuare concretamente ciò che deve essere riservato alla legge «permangono incertezze e contraddizioni».

[231] S. NICCOLAI, *Riserva di legge e organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Giur. Cost*., 1988, 3313, nota 32.

[232] P. CARETTI, *Il 1° comma dell'art. 97. Parte I - La riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici*, cit., 15.

circuito di mediazione politica che fa capo al Parlamento», l'intervento del legislatore non potrà che essere accurato; nel caso invece di apparati destinati «ad operare in sintonia con la ulteriore specificazione che di quei fini viene operata dal diverso circuito di mediazione che fa invece capo all'esecutivo» l'intervento dovrà limitarsi alla determinazione dei principi e dei criteri direttivi[233].

L'impostazione appena descritta sembra trovare conferma anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale. In tutte le sentenze in cui la Consulta si è infatti espressa sul significato della riserva di legge di cui all'art. 97 Cost., ha affermato, da un lato, la relatività della riserva, e, dall'altro lato, l'esistenza di un'area al di sotto della quale la legge non può scendere, indicando, in alcuni casi, anche quale dovrebbe essere concretamente tale contenuto[234].

A chiarire la relatività della riserva sancita dall'art. 97 Cost. è stata soprattutto la sentenza 3 agosto 1976, n. 221, nella quale la Corte ha dichiarato in modo esplicito che «la riserva costituzionale prevista dall'art. 97 Cost. non è assoluta, in quanto non vieta qualsiasi normazione diversa da quella legislativa, né esclude che la legge consenta di emanare norme di efficacia subordinata»[235]. Ne consegue, pertanto, che l'intera disciplina non deve essere regolata dal legislatore, «dovendosi ritenere sufficiente che questo determini i criteri e le direttive idonee a contenere in un ambito ben delineato l'esercizio tanto dell'attività normativa secondaria quanto di quella particolare affidate al

---

[233] P. CARETTI, *Il 1° comma dell'art. 97. Parte I - La riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici*, cit., 15. Sul punto si veda anche L. CARLASSARE, *Ministeri (dir. cost.)*, cit., 483, secondo la quale la necessità che le principali strutture ministeriali siano disciplinate da fonti primarie è da ricondurre «alla vecchia, e sempre attuale, esigenza di dare stabilità all'amministrazione e di evitare il proliferare di uffici».

[234] Secondo la Corte costituzionale, l'art. 97, 1° comma, Cost., non consente la creazione di uffici «a cui si assegni un proprio personale, ma invece manchino di un proprio ordinamento o di cui non siano specificate le attribuzioni» (Corte cost., 17 febbraio 1962, n. 14, in *Giur. Cost.*, 1962, 146 ss.); se da un lato non consente alla pubblica amministrazione di disciplinare, in mancanza di previsione legislativa, uffici con competenza esterna, dall'altro lato, non vieta che la legge possa istituire organi abilitati a disciplinare l'azione amministrativa di altri uffici appartenenti allo stesso apparato esecutivo (Corte cost., 3 agosto 1976, n. 221, in *Giur. Cost.*, 1976, 1389 ss.); obbliga il legislatore a disciplinare il livello delle retribuzioni dei dipendenti (Corte cost., 29 luglio 1982, n. 161, in *Giur. Cost.*, 1982, 1402 ss.); riserva alla legge le variazioni di organico nel pubblico impiego (Corte cost., 30 giugno 1988, n. 728, in *Giur. Cost.*, 1988, 3299 ss., con nota di S. NICCOLAI, *Riserva di legge e organizzazione della pubblica amministrazione*).

[235] Corte cost., 3 agosto 1976, n. 221, in *Giur. Cost.*, 1976, 1389 ss.

Governo, evitando che esse si svolgano in modo assolutamente discrezionale»[236].

Per quanto riguarda l'esistenza di un'area al di sotto della quale la legge non può scendere, il riferimento è soprattutto alla sentenza 30 giugno 1988, n. 728. Qui la Corte ha infatti affermato che in base all'art. 97 Cost. «la disciplina degli aspetti fondamentali della organizzazione dei pubblici uffici» deve essere affidata alla legge «in modo da garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione»[237]. Tale affermazione riconosce dunque l'esistenza di un livello superiore, quello degli aspetti fondamentali, in cui il legislatore è chiamato obbligatoriamente ad operare. Non solo, perché dalla suindicata pronuncia si ricava – implicitamente – anche l'esistenza di un livello inferiore, quello relativo ad aspetti non fondamentali, in cui, invece, dovrebbero essere altre le fonti chiamate ad intervenire.

Anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, è dunque possibile desumere l'esistenza di due distinti livelli, uno superiore, relativo agli aspetti fondamentali, e uno inferiore, relativo ad aspetti non fondamentali. Tale distinzione non si traduce però in una rigida separazione delle aree di intervento spettanti a ciascuna fonte, né, chiaramente, nella possibilità di utilizzare liberamente l'una o l'altra fonte. In altre parole, al legislatore è riconosciuta «la libertà di scegliere lo strumento normativo ritenuto più idoneo sulla base delle diverse esigenze che possono presentarsi nella disciplina dei singoli settori dell'amministrazione, ma sempre con l'obbligo di assicurare uno stretto collegamento tra questi diversi interventi normativi e i principi costituzionali di riferimento (buon andamento e imparzialità)». Ne consegue, la possibilità di poter utilizzare anche fonti secondarie purché quest'ultime siano inserite all'interno di un quadro di riferimento delineato dal legislatore nel quale siano ben definite le linee essenziali della disciplina, ovvero gli aspetti

---

[236] Corte cost., 14 febbraio 1962, n. 4, in *Giur. Cost*., 1962, 31 ss.

[237] Corte cost., 30 giugno 1988, n. 728, in *Giur. Cost.*, 1988, 3299 ss., con nota di S. NICCOLAI, *Riserva di legge e organizzazione della pubblica amministrazione*.

fondamentali legati alla concreta realizzazione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità[238].

3.3. *Le ipotesi di riforma dei Ministeri sino agli anni novanta*

Nel periodo che va dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana fino alla fine degli anni ottanta, il tema della riforma degli apparati amministrativi dello Stato centrale è stato al centro di un ampio dibattito sia politico che dottrinale[239]. Le attente e approfondite indagini non hanno tuttavia prodotto variazioni di rilievo: la riforma dell'organizzazione dei Ministeri continuava a rimanere soltanto «una promessa», tanto da rendere necessario il riferimento alla legge 23 marzo 1853, n. 1483, quale «unico (…) esempio di disciplina unitaria degli apparati ministeriali»[240].

La prima significativa ipotesi di riforma del sistema gerarchico-piramidale delineato da Cavour è sicuramente la proposta avanzata nella seconda metà degli anni quaranta, durante i lavori della "*Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato*", da M. S. Giannini e T. Barbara che appare, «alla luce delle successive esperienze, (…) quanto mai lungimirante»[241].

Nella suddetta proposta, si prospettava la possibilità di organizzare le strutture amministrative dello Stato centrale o secondo un sistema di tipo europeo-continentale, caratterizzato «da una rigidità organica più o meno relativa e da una determinatezza dei servizi» (in questo modello l'ordinamento dei Ministeri viene «indifferentemente» stabilito o per legge o attraverso un atto normativo del potere esecutivo, poiché «l'uno o l'altro tipo di norma non

---

[238] P. CARETTI, *Il 1° comma dell'art. 97. Parte I - La riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici*, cit., 17 ss.

[239] In modo assai efficace G. MELIS - G. TOSATTI, *La riforma amministrativa 1918-1992, gli studi e le proposte*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la funzione pubblica, Roma, 1994, 14, affermano che in questa fase «la storia del riformismo in Italia è stata (…) una storia di vinti».

[240] A. PAJNO - L. TORCHIA, *Governo e amministrazione. La modernizzazione del sistema italiano*, in AA. VV., *La riforma del Governo. Commenti ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, a cura di A. Pajno - L. Torchia, Bologna, 2000, 12.

[241] O. SEPE, *Ministeri (dir. amm.)*, in *Enc. Dir*., Vol. XXVI, Milano, 1976, 490.

ha altro valore se non di accrescere o diminuire la rigidità intrinseca del criterio base; nel primo caso essendo tale criterio assolutamente rigido, nell'altro relativamente rigido»); oppure secondo un sistema simile a quello anglosassone, «caratterizzato, viceversa, da una rigidità di servizi rimanendo indeterminata l'articolazione organica» (in questo caso la legge si limita ad identificare i servizi essenziali, lasciando poi all'esecutivo la facoltà di raggrupparli sulla base delle «esigenze consigliate nel momento»).

Tra i due modelli, Giannini-Barbara propendevano per il secondo per molteplici ragioni. Quest'ultimo infatti avrebbe, fra l'altro, a) garantito «la massima continuità ai pubblici servizi»; b) risolto «in modo definitivo il problema delle *amministrazioni di interessi misti*»; c) facilitato i cittadini consentendo loro di rivolgersi «ad un unico organismo amministrativo»; d) aumentato «il senso di responsabilità degli amministratori» abituando «i funzionari ad esercitare le proprie attività non nel quadro di quei Ministeri (…) ma in organismi di non grandi dimensioni, (…) a contatto diretto e senza intermediazione con gli interessi da amministrare»; e) consentito «di contenere gli organici del personale» venendo «a mancare» lo stimolo principale cioè l'espansione dei compiti; f) risolto «molti problemi pratici», come ad esempio quello relativi ai cambiamenti di sede dei Ministeri[242].

Anche negli anni seguenti il problema della riforma dell'ordinamento dei Ministeri venne affrontato individuando in una legge generale sulla pubblica amministrazione «il principale veicolo» attraverso cui realizzare la riforma stessa[243].

Nella proposta elaborata nel 1952 dall'*Ufficio per la riforma dell'amministrazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri*, diretto dal Sottosegretario alla Presidenza R. Lucifredi, si prevedeva di riordinare i Ministeri nel rispetto dei principi della responsabilità ministeriale e della

---

[242] MINISTERO PER LA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea costituente*, cit., 332 ss.

[243] A. PAJNO - L. TORCHIA, *Governo e amministrazione. La modernizzazione del sistema italiano*, cit., 10 ss.

gerarchia senza intervenire tuttavia sul numero e sulle attribuzioni di ciascun Ministero[244].

L'idea di una legge generale sulla pubblica amministrazione fu abbandonata negli anni sessanta dalla c.d. "Commissione Medici" che al termine dei suoi lavori formulò tre diversi schemi di disegni di legge sui Ministeri[245] i cui elementi più innovativi erano: a) l'introduzione in ogni Ministero della figura del Segretario generale con funzioni di studio, ricerca, programmazione, coordinamento e sviluppo; b) l'istituzione di un Ministero per la pubblica amministrazione; c) la trasformazione in Aziende autonome degli apparati ministeriali che svolgevano attività di carattere economico; d) la creazione presso ogni Amministrazione di uffici di "Organizzazione e metodo"[246].

L'esigenza di una riorganizzazione delle amministrazioni centrali tornò al centro del dibattito politico alla vigilia della seconda regionalizzazione. Il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni nelle materie indicate dall'art. 117 Cost., rendeva chiaramente necessario un "ridimensionamento" dell'amministrazione centrale. La legge 22 luglio 1975, n. 382, in attuazione della quale era stato emanato il Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, prevedeva, infatti, una norma di delega – poi stralciata nel corso dei lavori parlamentari – per il riordino degli apparati ministeriali.

Negli anni successivi il tema della riforma dell'ordinamento dei Ministeri non si spinse mai oltre l'analisi e la progettazione. Tra i documenti di maggior rilievo prodotti a cavallo tra gli anni settanta e ottanta si evidenziano il c.d. "Progetto 80", il *Rapporto Giannini sui principali problemi della Pubblica*

---

[244] Sull'attività di questo ufficio si v. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Stato dei lavori per la riforma della pubblica amministrazione (1948-1953)*, Roma, 1953.

[245] La *Commissione per la riforma dell'amministrazione dello Stato*, nota come "Commissione Medici", istituita da A. Fanfani con D.p.c.m. 9 agosto 1962, fu suddivisa nelle seguenti sottocommissioni: 1) "Decentramento amministrativo"; 2) "Ordinamento dei Ministeri"; 3) "Ordinamento delle Aziende autonome"; 4)"Snellimento delle procedure di pagamento"; 5) "Riforma dei controlli".

[246] Sui lavori della c.d. "Commissione Medici" si v. COMMISSIONE PER LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO, *Relazione della Commissione per la Riforma dell'Amministrazione dello Stato*, Roma, 1963.

amministrazione[247] e la successiva *Relazione della Commissione per la ristrutturazione dei poteri centrali* (c.d. "Commissione Piga").

Alla base del *Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*, noto come "Progetto 80", vi era l'idea di adottare una normativa uniforme per i profili comuni ai vari ministeri. Si proponeva, inoltre, di creare – nell'ambito del tradizionale apparato ministeriale – delle strutture autonome sulla falsa riga delle moderne Agenzie amministrative[248].

Di gran lunga più interessante è sicuramente il "Rapporto Giannini". Quest'ultimo, dopo aver premesso che la «mancanza di un criterio politico di organizzazione del Governo» aveva portato a realizzare «miniriforme di settore» volte più che altro a gratificare la «burocrazia», affermava – per la prima volta – la necessità di procedere alla riorganizzazione degli apparati ministeriali ponendo l'attenzione sugli aspetti funzionali[249].

Il termine funzione «sta ad indicare il compito o il complesso di compiti che vengono attribuiti ad un ufficio e che costituisce la ragion d'essere di ogni amministrazione pubblica». Per poter individuare una funzione «occorre che vi sia l'indicazione della materia, delle attribuzioni, dei fini e dei destinatari». La prima «definisce il campo», le seconde «determinano l'insieme dei compiti conferiti ad un ufficio in ordine ad una materia», con i terzi «si precisa lo scopo complessivo a prescindere dai singoli atti», gli ultimi, infine, rappresentano «i soggetti ai quali è rivolta l'azione amministrativa»[250].

---

[247] Il "Rapporto Giannini" «costituì il portato migliore di quel riformismo amministrativo che, seppur spesso sconfitto, aveva tuttavia proposto costantemente, sin dal dopoguerra, un'alternativa al modello burocratico dominante», G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., 501.

[248] Il *Rapporto preliminare al Programma economico nazionale 1971-1975*, fu adottato dal CIPE il 3 dicembre 1969 come base dei lavori di preparazione del secondo programma economico nazionale. Sulla riorganizzazione della dell'amministrazione secondo il "Progetto 80" si rinvia a: G. FRAENKEL - A. SOLUSTRI, *La riforma della pubblica amministrazione secondo il «Progetto 80»: note e considerazioni*, in *Riv. Pol. Econom.*, 1969, 1468 ss.; R. BATTINI, *Programmazione economica e teoria dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in *La Scienza e la tecnica nell'organizzazione della pubblica amministrazione*, 1970, 15 ss.; D. SERRANI, *L'organizzazione per ministeri. L'amministrazione centrale dello Stato nel periodo repubblicano*, Roma, 1979, 142.

[249] M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1982, 722 ss.

[250] C. FRANCHINI, *L'organizzazione*, in *Tratt. Dir. Amm.*, a cura di S. Cassese, Tomo I, Milano, 2003, 261.

In linea con le indicazioni fornite dal citato rapporto[251], la c.d. "Commissione Piga" – istituita il 4 dicembre 1979 in seguito alla deliberazione della c.d. "Commisione Pototsching"[252], con l'incarico di formulare proposte di riordinamento dell'amministrazione centrale – affrontò il problema della ristrutturazione degli apparati ministeriali sviluppando tre temi: le fonti da utilizzare, i modelli organizzativi da adottare, il numero e le attribuzioni dei Ministeri.

Con riferimento al primo tema, la proposta della Commissione era «quella di riservare al legislatore solo le grandi linee, i principi fondamentali della riforma, per lasciare all'esecutivo il compito dell'attuazione con strumenti regolamentari». Secondo la Commissione, infatti, l'intervento del legislatore spesso «lento e frammentario», da un lato, aveva favorito una notevole rigidità dell'organizzazione dei Ministeri e, dall'altro lato, aveva finito per ostacolare «una visione organica dell'amministrazione». Per quanto riguarda la natura di tale legge la Commissione precisò che essa doveva essere «il frutto di una larga intesa politica»: per quanto fosse formalmente una legge ordinaria, nella sostanza doveva considerarsi una legge *sub* costituzionale[253].

---

[251] Il 10 luglio 1980 venne approvato dal Senato un O.d.g. che riproponeva i punti essenziali del "Rapporto Giannini". Sul punto si v. M. AMENDOLA, *L'orientamento del Senato della Repubblica sul «Rapporto Giannini»*, in *Riv. Trim. di Scienza dell'amministrazione*, 1980, 77 ss.

[252] La *Commissione per la ristrutturazione dello Stato* nota come "Commissione Pototschnig" fu istituita con D.p.c.m. 26 novembre 1979. Il 4 dicembre dello stesso anno la Commissione decise di dividersi in sette commissioni: 1) "Commissione Petriccione" per i controlli; 2) "Commissione Capaccioli" per i contratti dello Stato; 3) "Commissione Merusi" sugli enti pubblici; 4) "Commissione Pastori" sulle aziende autonome (poi divenuta a seguito della direttiva del Senato 10 luglio 1980 Sottocommissione della "Commissione Piga") ; 5) "Commissione Onida" sui Ministeri d'azienda (che non entrò mai in funzione); 6) "Commissione Piga" sulla ristrutturazione dei poteri centrali; 7) "Commissione Amato" sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[253] COMMISSIONE PER LA RISTRUTTURAZIONE DEI POTERI CENTRALI, *Riforma del Governo e della Pubblica amministrazione: la relazione della commissione Piga*, in *Dem. e Dir.*, 1981, 140 ss. Sul punto, D. SORACE, *Ipotesi sull'ordinamento dei Ministeri*, in *Quad. Cost.*, 1982, 61 ss., evidenzia che il problema del rapporto intercorrente tra l'art. 95, 3° comma, Cost. e l'art. 97, 1° comma, Cost. deve essere affrontato «sotto un profilo preliminare differente rispetto a quello della *semplice* ripartizione delle competenze tra legge e regolamento» (corsivo mio) da cui era partita la Commissione. Secondo l'autore, prima di qualsiasi considerazione sul rapporto tra le due fonti – quella regolamentare e quella legislativa – occorre in primo luogo approfondire la questione legata al rapporto tra la responsabilità ministeriale configurata dall'art. 95, 2° comma, Cost., col disposto dell'art. 97, 2° comma, Cost., secondo il quale «nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari». Alla luce infatti del «processo di attenuazione del principio della gerarchia», avviato a partire dagli anni settanta, il concetto stesso di Ministero

Con riferimento ai modelli organizzativi da adottare per ogni Ministero, una volta definita «la struttura-tipo dei Ministeri» attraverso la legge di principio, la Commissione proponeva di lasciare a «leggi di attuazione» la configurazione organizzativa di ciascuna struttura, «sempre ispirata a criteri di flessibilità e deconcentrazione grazie ai margini lasciati liberi dalla normazione regolamentare». Tale struttura-tipo, infatti, non doveva essere intesa «come prospettazione di un modello uniforme, bensì come definizione di una serie di *unità elementari* con le quali poi costruire, secondo il metodo della composizione modulare, la struttura adeguata ai compiti di ciascun Ministero».

L'idea di base era quella di distinguere le funzioni comuni a tutti i Ministeri (raggruppate in servizi) dalle funzioni specifiche (aggregate invece in direzioni generali): tale soluzione avrebbe infatti garantito vantaggi notevoli, non solo con riferimento alla spesa e alla produttività delle singole amministrazioni, ma anche in termini di «omogeneizzazione e mobilità del personale»[254].

In ordine infine al terzo tema, concernente il numero e le attribuzioni dei Ministeri, la Commissione – premesso che il maggiore problema degli apparati ministeriali non era rappresentato dall'eccessivo numero dei dicasteri bensì

---

non deve essere più inteso «come un unico insieme costituito dall'ufficio del Ministro e da tutte le strutture (…) che fanno capo ad esso», bensì come un «apparato servente del Ministro in relazione esclusivamente alle sue funzioni ed ai relativi atti», distinto, quindi, dal resto dei «pubblici uffici». Da questa interpretazione, «deriva che nulla osta a considerare indipendentemente l'uno dall'altro i tre elementi Ministri, Ministeri e amministrazione (cioè gli altri apparati) al fine di individuarne i possibili raccordi e quindi il limite di flessibilità fino al quale può essere spinto il sistema». Tale ripartizione consente di affermare che «la disciplina dei pubblici uffici» spetta in parte a chi ha la responsabilità dell'amministrazione (Governo e apparati dirigenziali), e in parte alla legge, «a garanzia che certi valori (imparzialità e buon andamento) siano comunque salvaguardati». Inoltre, poiché la riserva posta dall'art. 97 Cost. si presenta come «una riserva che la Costituzione pone non a garanzia di altri soggetti, ma dello stesso legislatore», appare evidente che deve essere «lo stesso legislatore a stabilire fino a che punto debba arrivare il suo intervento», fermo restando la necessità «della non esautorazione del Governo per quanto riguarda i poteri organizzativi». Quanto ai Ministeri, di cui all'art. 95 Cost., la legge non può invece «limitarsi ad individuare dei modelli ma deve indicare per ciascuno di essi le attribuzioni e le strutture organizzative, nonché gli ambiti delle scelte modificabili con l'atto costitutivo del Governo o con norma del Governo stesso o dei singoli Ministri».

[254] COMMISSIONE PER LA RISTRUTTURAZIONE DEI POTERI CENTRALI, *Riforma del Governo e della Pubblica amministrazione: la relazione della commissione Piga*, cit., 142 ss. Critico nei confronti della soluzione prospettata dalla Commissione è D. SORACE, *Ipotesi sull'ordinamento dei Ministeri*, cit., 65, secondo il quale, «fermo restando la proposta della Commissione per ciò che attiene ai servizi», occorreva affiancare a quest'ultimi non le direzioni generali bensì delle strutture meno rigide, da individuarsi non solo in relazione alla omogeneità degli interessi pubblici dei quali dovrebbero prendersi cura in esclusiva, ma anche e soprattutto in relazione a criteri di funzionalità organizzativa».

dalla «presenza di uffici inutili, di doppioni, della irrazionale frammentazione delle competenze e anche delle lacune» – proponeva un'opera di «razionalizzazione della costellazione ministeriale»[255].

In conclusione, l'ipotesi avanzata dalla Commissione Piga costituì, nel periodo in esame, l'ultimo tentativo di un certo rilievo diretto a realizzare una riforma di "ampio respiro" degli apparati ministeriali. A partire dalla seconda metà degli anni ottanta, ha infatti inizio una fase in cui «la riforma dell'organizzazione del Governo viene nuovamente vista come qualcosa di slegato dalla società civile, irrilevante ai fini della soddisfazione dei diritti e della resa delle prestazioni». L'analisi dei problemi delle amministrazione centrali dello Stato non riuscì, infatti, ad andare mai oltre «la fuorviante distinzione tra *rami bassi* e *rami alti* dell'assetto dei pubblici poteri contribuendo, così, fra l'altro, ad una grave sottovalutazione dei problemi connessi al rendimento delle istituzioni, ai costi dell'azione pubblica e più in generale, alla legittimazione dell'attività di Governo in termini di risultati ottenuti ed obiettivi realizzati»[256].

---

[255] COMMISSIONE PER LA RISTRUTTURAZIONE DEI POTERI CENTRALI, *Riforma del Governo e della Pubblica amministrazione: la relazione della commissione Piga*, cit., 147 ss.

[256] A. PAJNO - L. TORCHIA, *Governo e amministrazione. La modernizzazione del sistema italiano,* cit., 14.

Capitolo III

L'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE NEL PARLAMENTARISMO MAGGIORITARIO

SOMMARIO: 1. La forma di governo tra l'evoluzione del sistema partitico e i progetti di riforma costituzionale – 1.1 L'Esecutivo nel sistema maggioritario – 1.2 La centralità del Governo nella produzione normativa – 2. Il nuovo Ordinamento del Governo: le riforme amministrative degli anni novanta – 2.1. La riforma della Presidenza del Consiglio: il d.lgs. 303 del 1999 – 2.2. I decreti del Presidente del Consiglio in materia di autonomia organizzativa, contabile e di bilancio nonché di gestione del personale della Presidenza – 2.3. L'originario assetto organizzativo dei Ministeri previsto dal d.lgs. n. 300 del 1999 – 2.4. Il regolamento quale fonte sull'organizzazione dei Ministeri – 3. Il lungo processo di attuazione della riforma dell'organizzazione del Governo – 3.1. La "prima fase" di attuazione della riforma – 3.2. Il riordino dell'amministrazione centrale nella XV Legislatura – 3.3. La "riviviscenza" della riforma Bassanini.

1. La forma di governo tra l'evoluzione del sistema partitico e i progetti di riforma costituzionale

All'inizio dell'XI Legislatura[257], il quadro politico-istituzionale italiano, rimasto pressoché immutato per quasi un cinquantennio, è stato investito da una vera e propria "rivoluzione copernicana", che ha condotto a quella che oggi si tende a definire una "democrazia maggioritaria"[258].

Questo nuovo assetto istituzionale di tipo bipolare, realizzato peraltro senza il varo di riforme costituzionali – spesso studiate, ma mai portate a termine – ha le sue radici in molteplici fattori tra loro strettamente correlati.

---

[257] Sul punto si v. R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 151, il quale osserva come l'XI Legislatura segna il passaggio «tra il vecchio e il nuovo sistema dei partiti».

[258] Sul significato di democrazia maggioritaria la letteratura è assai ampia. Si veda, su tutti, S. BARTOLE, *Democrazia Maggioritaria*, in *Enc. Dir.*, V Agg., Milano, 2001, 340 ss.

Innanzitutto, la crisi economico-finanziaria del 1992[259], che oltre a rendere evidente l'inefficienza del *welfare state* costruito nei decenni precedenti, generò un forte malessere popolare nei confronti del sistema partitico, perché incapace di migliorare l'apparato pubblico e renderlo più idoneo alle esigenze del paese.

In secondo luogo, il frazionamento o il dissolvimento di quasi tutti i partiti tradizionali, per effetto soprattutto delle inchieste giudiziarie conosciute con il

---

[259] Per comprendere le ragioni della crisi economico-finanziaria dei primi anni novanta occorre risalire al 1979, quando, tra non poche polemiche, l'Italia aderì al Sistema Monetario Europeo. La prima conseguenza dell'adesione allo SME fu il cosiddetto "divorzio" tra Banca d'Italia e Tesoro ovvero la fine del "meccanismo perverso" della sottoscrizione da parte della Banca d'Italia dei titoli del debito pubblico non collocati. Da un punto vista della politica fiscale, il nuovo "orientamento" di politica economica richiesto dall'Europa imponeva un forte contenimento della spesa pubblica. Quest'ultima, tuttavia, invece di diminuire, aumentò vertiginosamente, portando il debito pubblico italiano (pari al 40 per cento del PIL negli anni sessanta), al 105 per cento del PIL nel 1992. Nonostante ciò, il processo di integrazione europea proseguì, ed anzi si decise di accelerarne la fase finale, che prevedeva la creazione di una moneta unica. I principali criteri per l'accesso all'Unione Monetaria Europea (debito pubblico non superiore al 60 per centro del PIL; disavanzo pubblico totale non superiore al 3 per cento del PIL; un tasso d'inflazione che non si allontanasse più di un punto e mezzo da quello dei tre paesi più stabili; tassi d'interesse che non si discostassero di più di due punti dalla media dei paesi con minore inflazione; un cambio della moneta nei limiti di fluttuazione previsti dagli accordi di cambio dello S.M.E. per almeno due anni prima della data di adesione) vennero stabiliti mediante un accordo sottoscritto a Maastricht nel febbraio del 1992. Il periodo successivo alla firma del Trattato fu caratterizzato dagli sforzi che tutti i paesi aderenti al progetto dell'Unione Monetaria misero in atto per arrivare all'esame degli organi della Comunità, fissato per il maggio 1998, con una situazione monetaria e finanziaria in regola con i requisiti richiesti. Il processo di risanamento della finanza pubblica italiana venne avviato all'indomani del 1992, dopo la grave crisi valutaria e finanziaria che aveva richiesto la sospensione dei cambi fissi e l'uscita dallo SME (la lira lasciata libera di fluttuare subì una svalutazione pari a quasi il 30 per cento rispetto al marco tedesco). Per riuscire nell'intento del risanamento, dovevano essere presi provvedimenti di bilancio in grado di ridurre in maniera permanente le spese correnti. Questo richiedeva però tempi lunghi, incompatibili con la gravità degli squilibri economici-finanziari e l'urgenza del loro superamento. Si attuarono perciò misure temporanee di incremento di imposte e si imposero limiti specifici ai flussi di spese di cassa, al fine di guadagnare il tempo necessario per mettere in atto le riforme appropriate dei meccanismi di spesa e rendere permanentemente più basso il livello di disavanzo. Le manovre varate a partire dalla legge finanziaria per il 1993 (Governo Amato) ebbero alla fine successo: l'intensità dello sforzo italiano fu premiata da una rapida discesa dei tassi di interesse. Nel corso del 1997 il deficit pubblico scese sotto la soglia del 3 per cento prevista dal Trattato di Maastricht: grazie anche alla riduzione dell'inflazione e al rientro nello SME, avvenuto nel novembre dell'anno prima, l'Italia fu ammessa a partecipare all'Unione Monetaria Europea sin dall'inizio, ovvero dal 1° gennaio 1999. Sulla crisi economico fiscale degli anni novanta si rinvia a S. ROSSI, *La politica economica italiana 1968-2007*, Roma-Bari, 2007. Per un confronto tra la crisi economica degli anni novanta con la recessione attuale si segnala S. ROSSI, *Aspetti della politica economica italiana dalla crisi del 1992-1993 e quella del 2008-2009, Giornata di studio in onore di Guido M. Rey, L'economia italiana: modelli, misurazione e nodi strutturali, Università Roma Tre 5 marzo 2010*, in *www.bancaditalia.it*.

nome di "mani pulite"[260], nonché l'insorgere dei primi segnali di "insofferenza", specialmente nel Nord del paese, verso uno Stato eccessivamente centralizzato, con conseguente avanzamento di nuovi soggetti politici apertamente antiunitari (Lega Nord)[261].

Si giunse così, sotto la spinta del referendum per l'abrogazione della preferenza multipla del 1991[262], «che aveva reso manifesta l'ansia di cambiamento che pervadeva la società»[263], all'istituzione, nell'anno seguente, di una seconda Commissione bicamerale per le riforme istituzionale (c.d. "Commissione Iotti-De Mita"), con il mandato di predisporre un progetto di revisione della seconda parte della Costituzione (con esclusione del Titolo VI, Sezione II), nonché delle leggi elettorali di Camera e Senato[264].

---

[260] Nel corso degli anni novanta la corruzione dilagante del sistema partitico, «unita all'insofferenza per il suo costo economico e il malessere per la sua inefficienza», accentuarono notevolmente il «distacco tra paese e partiti», C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., 487.

[261] Sulla Lega Nord, si rinvia agli studi politologici di I. DIAMANTI, *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Roma, 1996.

[262] Nel 1990, su iniziativa di un comitato promotore furono raccolte le firme per tre referendum diretti rispettivamente, a) a modificare in senso uninominale maggioritario la legge elettorale del Senato, b) ad abolire la preferenza multipla per i candidati di lista della Camera dei Deputati, c) ad estendere anche ai Comuni con più di 5000 abitanti il sistema maggioritario con voto limitato, allora previsto per i soli Comuni di dimensione minore. La Corte Costituzionale, con la sent. 2 febbraio 1991, n. 47, ammise solo il referendum sulla legge elettorale della Camera. Alla consultazione, che si svolse nei giorni 9 e 10 giugno del 1991, parteciparono il 62,5 per cento degli aventi diritto ed il 95,6 per cento dei votanti si espresse a favore della proposta. In dottrina si rinvia a a P. CARNEVALE, *Il referendum abrogativo e i limiti della sua ammissibilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, 1992.

[263] C. MEZZANOTTE, *Relazione generale*, in *Associazione dei costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001, 296. All'inizio degli anni novanta si diffuse nell'opinione pubblica l'idea che «il sistema elettorale di tipo proporzionale con voti di preferenza non consentiva all'elettore di esercitare una reale influenza né sugli eletti né sulle coalizioni di governo né sulle politiche pubbliche», G. PASQUINO, *Il sistema e il comportamento elettorale*, in AA. VV., *La Politica Italiana, Dizionario critico 1945-95*, a cura di G. Pasquino, Roma-Bari, 1995, 143.

[264] La Commissione Iotti-De Mita, composta da 30 Deputati e 30 Senatori venne istituita nelle sedute di Camera e Senato del 23 luglio 1992 attraverso due atti monocamerali sostanzialmente identici (Risoluzione presentata dall'On. Bianco ed altri, in *Atti parlamentati*, Camera dei Deputati, XI Legislatura, 23 luglio 1992, n. 6-0001; O.d.g. presentato dal Sen. Gava ed altri, in *Atti Parlamentari*, Senato della Repubblica, XI Legislatura, 23 luglio 1992, n. 1). Nella sua prima seduta (9 settembre 1992) la Commissione deliberò di istituire al proprio interno 4 Comitati, con il compito di indagare i seguenti temi: forma di stato, forma di governo, legge elettorale e garanzie costituzionali. Nelle due deliberazioni istitutive si prevedeva inoltre che tramite una legge costituzionale (da approvarsi entro 6 mesi dalla costituzione della Commissione) venissero conferiti alla stessa poteri referenti nei confronti delle Camere per la formulazione delle proposte, nonché fissati i termini entro i quali la Commissione avrebbe dovuto presentare alle Assemblee le proposte definitive. In attesa del completamento del complesso *iter* di approvazione della legge costituzionale, ed a seguito dell'avvicinarsi della

I lavori della Commissione portarono alla formulazione di un disegno di riforma ampio e organico, tendente a razionalizzare ed ammodernare l'intero sistema costituzionale.

Il progetto, pur essendo ancorato ad un modello di tipo parlamentare, prevedeva alcune modifiche sicuramente innovative, tra le quali: a) l'elezione da parte del Parlamento in seduta comune e a maggioranza assoluta del Presidente del Consiglio, con l'attribuzione a quest'ultimo del potere di nomina e revoca dei Ministri; b) l'introduzione della c.d. sfiducia costruttiva; c) il rafforzamento dei poteri normativi del Governo con particolare riferimento alla potestà regolamentare[265].

Il risultato finale fu tuttavia deludente: non solo non si trovò un accordo sulla modifica del sistema elettorale, ma non si riuscì nemmeno a procedere all'esame parlamentare del testo approvato in Commissione[266] per la anticipata conclusione della Legislatura.

---

scadenza del termine di sei mesi dalla costituzione della Commissione previsto nelle delibere istitutive, furono prorogati, in data 4 marzo 1993, mediante due ulteriori atti monocamerali (Mozione Bianco ed altri, in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, XI Legislatura, 4 marzo 1993, n. 1-00147, mozione Gava ed altri, in *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, XI Legislatura, 4 marzo 1993, n. 1-00088), i poteri della Commissione sino alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 6 agosto 1993 n. 1. Tale legge, entrata in vigore l'11 agosto 1993, oltre ad affidare alla Commissione il compito di elaborare «un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla Parte II della Costituzione, ad esclusione della Sezione II del Titolo VI, nonché progetti di legge sull'elezione delle Camere e dei Consigli delle Regioni a Statuto ordinario», introduceva speciali procedure nel procedimento di revisione costituzionale, applicabili soltanto ai progetti assegnati alla Commissione. Indipendentemente dal quorum di approvazione da parte del Parlamento i vari progetti sarebbero stati infatti sottoposti a referendum popolare. Sui lavori della Commissione Iotti-De Mita e l'art. 138 Cost. si v. C. DE FIORES, *La commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1993, 1547 ss.

[265] Sui lavori della Commissione Iotti-De Mita, tra gli altri, G. F. CIARRO, *La prima fase dei lavori della Commissione De Mita per le riforme istituzionali*, in «*1989*», 1993, 211; S. CECCANTI, *Un bicameralismo in chiaroscuro*, in *Quad. cost.*, 1995, 317 ss.; S. TROILO, *La ricerca della governabilità*, Padova, 1996.

[266] Sulla base delle speciali procedure previste dalla legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, la Commissione Iotti-De Mita presentò in data 11 gennaio 1994 alle Presidenze delle due Camere un progetto di revisione costituzionale riguardante la revisione della parte seconda della Costituzione, COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Progetto di legge costituzionale, Revisione della seconda parte della Costituzione (art. 1 della legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1*), in *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati e Senato della Repubblica, XI Legislatura, 11 gennaio 1994, A.C. n. 3597 e A.S. n. 1789. Sui lavori della Commissione Iotti-De Mita e l'art. 138 Cost. si v. C. DE FIORES, *La commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1993, 1547 ss.

Dinanzi all'incapacità delle istituzioni di innovarsi, la "chiave di volta" che aprì definitivamente la strada a questa nuova fase politico-istituzionale, fu il referendum del 18 aprile del 1993 sulla legge elettorale del Senato.

Il quesito referendario mirava ad instaurare un sistema sostanzialmente maggioritario, attraverso l'abrogazione del *quorum* del 65 per cento, necessario ai fini della proclamazione dell'eletto nel collegio[267].

L'esito referendario[268], favorevole all'abrogazione, fece registrare una altissima partecipazione popolare e un chiaro bisogno di cambiamento[269].

Per dar seguito alla volontà dei cittadini, il Parlamento affrontò con estrema rapidità il tema delle riforme elettorali approvando, nell'estate del 1993, le leggi 4 agosto 1993, n. 276 e 277, che introducevano, tanto alla Camera, quanto al Senato, un nuovo sistema elettorale di tipo misto: per il 75 per cento

---

[267] Nel 1993, il comitato promotore tornò nuovamente a chiedere l'abrogazione di alcuni articoli della legge elettorale del Senato (legge 6 febbraio 1948, n. 29) e quella relativa ai Comuni (a seguito dell'approvazione della legge 25 marzo 1993, n. 81, tale referendum non si svolse più). In favore dell'ammissibilità del referendum sulla legge elettorale del Senato si pronunciò successivamente la Corte costituzionale, con sentenza 4 febbraio 1993, n. 32, osservando, tra l'altro, che il «fine intrinseco» del referendum «è l'eliminazione del quorum del 65 per cento dei voti validi prescritto nell'inciso finale per la proclamazione dell'eletto nel collegio, che finora ha reso di fatto inoperante, tranne in uno o due casi isolati, il criterio maggioritario enunciato nella prima parte del comma; conseguenza dell'abrogazione è la sostituzione del sistema attuale con un sistema misto prevalentemente maggioritario, e precisamente maggioritario con un unico turno». Per una critica alla decisione della Consulta si rinvia, fra gli altri a G. FERRARA, *Costituzionalismo e regimi politici*, in *Critica maxista*, 1994, n. 6; G.U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda repubblica*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1994, 22 ss; L. VENTURA, *La motivazione tra pronunce della Corte ed atti oggetti del controllo*, in AA. VV., *Le motivazioni delle decisioni della Corte costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Torino, 1994, 355 ss.

[268] A favore del Si si espresse infatti l'82,74 per cento dei votanti, con una partecipazione del 77,01 per cento degli aventi diritto. I dati elettorali sono consultabili nella banca dati on line del Ministero dell'interno (*www.elezionistorico.interno.it*).

[269] Sul punto si vedano le considerazione di C. MEZZANOTTE, *Relazione generale*, cit., 297, il quale sottolinea il «valore assolutamente straordinario», quasi costituente, del referendum del 1993. In particolare, Secondo Mezzanotte, «una sanzione così solenne della fine dei partiti (...) portatori del Patto costituzionale, non poteva (…) essere archiviata sotto la rubrica di una mera abrogazione di una legge elettorale da parte di una fonte pari ordinata». Di parere opposto A. PACE, *Intervento*, in *Associazione dei costituzionalisti*, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001, 429, il quale, richiamando C. Schmitt, sostiene che non vi può essere «esercizio di potere costituente nell'ipotesi di decisioni popolari istituzionalizzate, come nel caso dell'art. 75 della Costituzione». Una posizione mediana, è quella di L. ELIA, *Intervento*, in *Associazione dei costituzionalisti*, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001, 431, il quale, pur riconoscendo che «il referendum abrogativo e un certo uso del potere giudiziario rientravano nel quadro costituzionale», evidenzia che «per regolare la vita del Palazzo» si accettarono «regole che non erano state elaborate dall'interno» uscendo, di fatto, dal «circuito Parlamento-Governo». Per una ricostruzione delle vicende relative al movimento referendario degli anni novanta si rinvia a M. SEGNI, *La rivoluzione interrotta*, Milano 1994.

maggioritario e per il restante 25 per cento proporzionale (il c.d. "Mattarellum", dal nome del relatore delle suddette leggi On. Mattarella)[270].

Nella sua prima applicazione, avvenuta nelle elezioni del 27 e 28 marzo del 1994 in un contesto apertamente multipartitico, il nuovo sistema elettorale incentivò i partiti a formare ampie aggregazioni per poter concorrere nei collegi uninominali (475 alla Camera e 232 al Senato). Si formarono complessivamente tre coalizioni: quella di sinistra, denominata dei "progressisti"; quella di centro, denominata "Patto per l'Italia"; e infine quella di centro-destra distinta in due diverse alleanze elettorali: il Polo del buon governo al centro-sud (Forza Italia, Alleanza nazionale e C.C.D) e il Polo della libertà al nord (Forza Italia e Lega Nord).

Le elezioni sancirono la netta vittoria del centro-destra dando avvio al Governo Berlusconi I. Il successo elettorale, tuttavia, anziché rafforzare l'Esecutivo, mise subito in evidenza le contraddizioni della nuova maggioranza parlamentare, «dovute al fatto che non era espressione di una coalizione nazionale fondata su un programma comune»[271]. Dopo appena sette mesi, il Presidente del Consiglio fu infatti costretto a rassegnare le dimissioni, seguendo peraltro la vecchia prassi delle crisi extraparlamentari.

Il processo di bipolarizzazione del sistema politico progredì ulteriormente nelle elezioni del 1996, grazie alla disgregazione del polo elettorale di centro e

---

[270] Occorre precisare che l'assegnazione della quota proporzionale avveniva sulla base di due diversi meccanismi. Al Senato, tale ripartizione si effettuava a livello regionale sulla base del metodo d'Hondt o delle divisioni successive, a partire della somma dei voti ottenuti dai candidati presenti nei collegi uninominali e aventi il medesimo simbolo, sottratti i voti di coloro che erano stati già proclamati eletti nei collegi (c.d. "scorporo totale"). Nel caso della Camera dei Deputati, invece, una volta effettuato il c.d. "scorporo parziale" – ovvero la sottrazione, dai voti conseguiti dalle liste, di quelli necessari per eleggere nei collegi uninominali i candidati collegati a ciascuna lista (in pratica i voti del secondo classificato più uno) – i 155 seggi "proporzionali" venivano ripartiti a livello nazionale attraverso la formula proporzionale dei quozienti interi e dei più alti resti, nell'ambito di un sistema a lista bloccate e con una soglia di sbarramento del 4 per cento. Sulla riforma elettorale del 1993 si rinvia a AA. VV., *Riforme elettorali*, a cura di M. Luciani - M. Volpi, Bari, 1995; R. D'ALIMONTE – A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano*, in AA. VV., *Maggioritario ma non troppo*, a cura di S. Bartolini – R. D'Alimonte, Bologna, 1995.

[271] Lo stesso tipo di problema avevano in realtà investito anche la coalizione dei progressisti, la quale, sebbene unita sotto un unico cartello elettorale, non aveva individuato né un candidato unico alla Presidenza (la candidatura di Occhetto era stata messa in discussione da autorevoli esponenti dello stesso P.D.S.), né un programma comune, «ma solo una dichiarazione d'intenti, che si accompagnava, senza sostituirli, ai programmi di partito», R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 175 ss.

alla crescente personalizzazione della politica. L'esito elettorale premiò la coalizione di centro-sinistra, che insieme a Rifondazione comunista – legata all'Ulivo da un "patto elettorale di desistenza"[272] – si trasformò nella maggioranza parlamentare a sostegno del governo Prodi I.

Il compiersi di una effettiva alternanza alla guida del Governo non arrestò tuttavia la tendenza, già verificatasi nel corso della precedente Legislatura, alla frammentazione partitica. L'assenza di una base programmatica comune alle due coalizioni favorì infatti la proliferazione dei gruppi parlamentari, nonché il c.d. fenomeno del "trasformismo", ovvero il passaggio di parlamentari eletti tra le file di un partito a gruppi diversi anche appartenenti ad altre coalizioni, con la conseguente formazione di governi sostenuti da alleanze parlamentari distinte da quelle elettorali (D'Alema I e II e Governo Amato II)[273].

La mancata stabilizzazione del quadro politico fece emergere tutti i limiti delle leggi elettorali quali "strumenti" in grado di incidere sul funzionamento della forma di governo, spostando nuovamente l'attenzione sul tema delle riforme istituzionali[274].

Nel 1997 venne infatti istituita con legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, la terza Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (Commissione D'Alema), composta da trentacinque Deputati e trentacinque Senatori, con il compito di predisporre un progetto di revisione della parte II della Costituzione, con particolare riguardo alla forma di Stato, alla forma di governo, al bicameralismo e al sistema delle garanzie[275].

Relativamente alla forma di governo, il progetto proposto dalla Commissione coniugava in sé il semipresidenzialismo francese e il

---

[272] Tale accordo impegnava l'Ulivo e Rifondazione Comunista a non presentarsi contemporaneamente in alcuni seggi, in modo da non favorire il centro-destra.

[273] R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 194 ss.

[274] Come ha osservato, P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., 548, gli elettori con il loro comportamento possono dar luogo ad un bipolarismo anche con il sistema proporzionale, «senza per questo escludere correnti interne a ciascun partito». Allo stesso modo, l'adozione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, non esclude la possibilità di dar vita a «un bipolarismo molto articolato».

[275] Alla Commissione D'Alema vennero conferiti gli stessi poteri speciali riconosciuti a suo tempo alla Commissione Iotti-De Mita., derogatori rispetto al procedimento di revisione costituzionale stabilito dall'art. 138 Cost. Sul punto si v. A. DI GIOVINE, *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Quad. Cost.*, 1997, 383 ss.; M. OLIVETTI, *La Commissione bicamerale sulle riforme costituzionali: profili sorico-istituzionali e rilievi di ordine procedurale*, in *Iustitia*, 1997, 159 ss.

parlamentarismo tradizionale[276]. Le innovazioni ruotavano intorno a quattro "pilastri" fondamentali: a) l'elezione diretta del Capo dello Stato, il quale, pur mantenendo un ruolo di garanzia, avrebbe nominato, tenendo conto dei risultati elettorali, il Primo Ministro; b) l'eliminazione della fiducia preventiva e attribuzione alla sola Camera dei Deputati del potere di sfiduciare il Governo; c) il potenziamento del ruolo del Primo Ministro, che oltre ad avere il potere di proporre la nomina e la revoca dei Ministri al Capo dello Stato avrebbe potuto, in via esclusiva, presentare disegni di legge alle Camere; d) il rafforzamento dei poteri del Governo in Parlamento, attraverso l'espresso riconoscimento del potere di inserire determinati disegni di legge nell'ordine del giorno e chiederne una rapida approvazione, nonché quello di opporsi a leggi di spesa di iniziativa parlamentare[277].

Complessivamente, i lavori della "Bicamerale D'Alema", pur partendo da ipotesi di riforma sicuramente interessanti, si svolsero ancora una volta in un contesto politico caratterizzato da continui stravolgimenti delle posizioni assunte, che ne decretarono il sostanziale fallimento[278].

---

[276] P. CARETTI, *La forma di governo*, cit. La forma di governo proposta dalla Commissione venne definito da Cheli "semipresidenzialismo all'italiana", E. CHELI, *Forma di governo e organi di garanzia. Rapporto introduttivo*, in AA. VV., *Legge elettorale e forma di governo: ipotesi per una riforma condivisa, Atti del Seminario di studi, Firenze. Fondazione Spadolini Nuova Antologia. 3 febbraio 2007*, a cura di D. Nardella, Firenze, 2007, 57.

[277] COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione sulla forma di Governo del Senatore C. Salvi*, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, XIII Legislatura, A.C. n. 3931 e A. S. 2583. In dottrina, sui lavori della Commissione si v, fra gli altri, V. ATRIPALDI - R. BIFULCO, *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 1998; AA. VV., *Riflessioni sulla forma di Stato proposta dalla Commissione Bicamerale*, a cura di G. Zaccaria, Padova, 1998; AA. VV., *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, a cura di P. Caretti, Padova, 1998; AA. VV., *Quale riforma della Costituzione?*, a cura di G. Azzariti, Torino, 1999; G. AZZARITI - M. VOLPI, *La riforma interrotta. Riflessioni sul progetto di revisione costituzionale della Commissione Bicamerale*, Perugia, 1999.

[278] Già nel corso degli anni ottanta G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, Vol. II, 915 ss., evidenziava come «l'esigenza della riforma nasce dalla disgregazione del processo di integrazione politica; ma la riforma costituzionale presuppone essa stessa il massimo di aggregazione. Si vuole la riforma perché non si riesce a decidere; ma la riforma della Costituzione (nel senso ipotizzato) è essa stessa la massima decisione ipotizzabile. Quanto maggiore è la disgregazione, tanto maggiore è la necessità della riforma; ma tanto più questa è necessaria, quanto più è difficile. Fino al limite del paradosso: dove la riforma è assolutamente indispensabile, ivi è anche assolutamente impossibile».

L'insuccesso della Commissione D'Alema non ostacolò comunque il processo di ristrutturazione del sistema partitico che con l'avvicinarsi delle elezioni del 2001 subì un ulteriore assestamento.

Per la prima volta infatti le due coalizioni principali si presentarono agli elettori non solo con un unico candidato alla Presidenza del Consiglio, il cui nome appariva in entrambi i contrassegno elettorali[279], ma soprattutto con un programma di governo sottoscritto da tutta gli alleati. L'esito elettorale sancì una netta vittoria del centro-destra e del suo *Leader* Silvio Berlusconi che nel giugno del 2001 diede avvio al suo II Governo.

Il nuovo Esecutivo mostrò fin da subito di essere un governo destinato a durare a lungo[280]: all'amplissima maggioranza parlamentare sia alla Camera che al Senato (oltre cento deputati e circa quaranta senatori in più rispetto all'opposizione) si univa infatti la perfetta corrispondenza tra alleanza parlamentare, alleanza di governo e alleanza elettorale[281].

Nonostante ciò, la dialettica interna alla coalizione rimase sempre costante per tutta la Legislatura[282]. L'uso eccessivo ed improprio degli strumenti

---

[279] Sul punto si v. A. PIZZORUSSO, *Le riforme costituzionali: una transizione per destinazione sconosciuta*, in *Foro it*., 2005, 217 ss., il quale evidenzia come l'inserimento nella scheda elettorale del nome del Presidente del Consiglio designato da ciascuna coalizione, ha determinato «una modifica tacita dell'art. 92, 2° comma, Cost. che attribuisce al Presidente della Repubblica il compito di scegliere il titolare di tale carica. È evidente infatti che l'elezione così organizzata stabilisce un vincolo per il Presidente che i Costituenti non avevano affatto previsto». Di parere opposto, M. SICLARI, *Il Presidente della Repubblica*, in AA. VV., *Lineamenti di Diritto Pubblico*, a cura di F. Modugno, 2010, 435, secondo il quale tale vincolo ha più natura politica che giuridica: «se la maggioranza delle forze politiche presenti in Parlamento manifestasse la volontà di sostenere un governo, anche se diretto da una personalità distinta da quella designata come *leader* della coalizione al momento delle elezioni politiche, il Presidente non potrebbe che prenderne atto, nominare il Governo e farlo assoggettare al voto di fiducia delle Camere».

[280] Il Governo Berlusconi II è rimasto in carica dall'11 giugno 2001 al 23 aprile 2005, per un totale di 1.412 giorni il governo diventando il governo più longevo della storia repubblicana. Nel passaggio dal II al III governo Berlusconi non subirono peraltro cambiamenti né la guida, né tantomeno la formula politica. Ad avviso di C. CHIMENTI, *Anatomia della XIV Legislatura, Cronache di un quinquennio tra innovazione e continuità*, Torino, 2006, 42 ss., i numerosi rimpasti che si susseguirono nella XIV Legislatura, palesemente finalizzati «ad evitare la crisi», dimostrano ampiamente «la posizione di supremazia del Presidente del Consiglio in seno alla compagine governativa (ed alla stessa maggioranza)».

[281] R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 195.

[282] I problemi di tenuta della coalizione di centro-destra sono emersi soprattutto a partire dalla seconda meta della XIV Legislatura quando è riapparso «il multipolarismo della coalizione parlamentare», G. FERRARA, *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia*

preposti dall'ordinamento per assicurare continuità alle decisioni elaborate in Consiglio dei Ministri (dall'abuso della questione di fiducia, spesso posta sui c.d. maxi-emendamenti, al continuo ricorso ai decreti legge e ai decreti legislativi) provocava frequenti malumori non solo tra le forze di opposizione ma anche nelle stessa maggioranza[283].

A questa «visione del governare senza garanzie»[284], che esaltava il Governo e al suo interno il ruolo del Presidente del Consiglio, si ispirarono sia il progetto di revisione della seconda parte della Costituzione del 2005 che la riforma del sistema elettorale, entrambi approvati sul finire della XIV Legislatura con i soli voti della maggioranza di centro-destra.

Il primo di questi interventi, poi bocciato dal referendum del 2006[285], mirava ad introdurre (insieme alla riforma federale dello Stato, la c.d. *devoluntion*) una sorta di "Premierato assoluto"[286] che concentrava "in un uomo solo" – il Primo Ministro – un enorme potere, scardinando il tradizionale sistema di *checks and balances* voluto dai Padri costituenti[287].

In sintesi, tale progetto prevedeva: a) la sostanziale elezione diretta del Primo Ministro, il quale, oltre a determinare (anziché dirigere) la politica generale del Governo, avrebbe nominato e revocato i Ministri; b) l'eliminazione della fiducia iniziale che sarebbe stata sostituita da una formale

---

costituzionale italiana, in *Rassegna parlamentare*, 2004, 101 ss. Sul punto si veda anche S. MERLINI, *I partiti, il Parlamento e il governo nel cosiddetto «modello bipolare». I partiti «maggioritari» e quelli «carismatici» fra le elezioni del 2008 e la crisi politica del 2010: dal modello bipolare al neo trasformismo depretisiano?*, in AA. VV., *Indirizzo politico e collegialità del governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, a cura di S. Merlini, Torino, 2011, 5 ss., il quale evidenzia come le divergenze fra le forze politiche di maggioranza «riguardavano principalmente la definizione e la realizzazione di quella parte del programma di governo attinente alla politica economica e finanziaria guidata dal Ministro dell'economia e delle finanze Tremonti».

[283] In questo senso si veda G. TARLI BARBIERI, *Funzionamento degli organi costituzionali*, in *Democrazia e diritto*, 2003, 138.

[284] A. MAZZELLA, *La terza Costituzione*, in *La Repubblica*, 22 aprile 2005, 1.

[285] Nel referendum del 25 giugno 2006 il No vinse con il 61,7 per cento mentre i SI si fermarono al 38,3 per cento. Alla chiusura dei seggi l'affluenza fu del 53,6 per cento degli aventi diritto. I dati sono reperibili sul sito del Ministero dell'interno (www.interno.it).

[286] L. ELIA, *Il Premierato assoluto, Relazione al seminario di ASTRID sul progetto governativo di riforma della seconda parte della Costituzione, Roma, 22 settembre 2003*, in *Astrid-online.it.*

[287] In questo senso, L. ELIA, *Il premierato assoluto, relazione al seminario di Astrid sul progetto governativo di revisione della Costituzione*, cit. il quale evidenzia come all'abnorme rafforzamento del governo la riforma contempla una decisiva attenuazione delle garanzie costituzionali.

approvazione da parte della sola Camera del "programma di legislatura"; c) l'attribuzione al Primo Ministro del potere di chiedere al Presidente della Repubblica, in ogni momento e sotto la sua esclusiva responsabilità, lo scioglimento della Camera dei Deputati; d) il rafforzamento dei poteri del Governo in Parlamento[288]; e) l'introduzione di una "inedita" sfiducia costruttiva, ovvero l'approvazione da parte della stessa maggioranza parlamentare uscita dalla elezioni di una mozione di sfiducia contenente il nome del nuovo Primo Ministro[289].

Per quanto concerne il secondo intervento di riforma, relativo al sistema elettorale, va innanzitutto precisato che almeno inizialmente il Legislatore sembrava intenzionato soltanto a correggere e migliorare il sistema disciplinato dalli leggi del 1993[290]. Soltanto verso la fine della Legislatura, dopo

---

[288] La riforma introduceva in particolare: a) una corsia preferenziale per i progetti di legge presentati dal governo e il diritto a che essi fossero approvati entro una determinata data; b) la facoltà per il governo di far ricorso al voto "articolo per articolo" in modo da evitare l'emendabilità del testo; c) il potere per il Primo Ministro di porre la questione di fiducia su qualsiasi progetto di legge ad eccezione di quelli in materia costituzionale con obbligo di scioglimento della Camera e conseguenti dimissioni del governo in caso di voto contrario, salvo l'approvazione da parte della stessa maggioranza uscita dalle elezioni di una mozione contenente il nome del nuovo Primo Ministro.

[289] In dottrina, fra gli altri, G. FERRARA, *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, 89 ss; S. CECCANTI, *Premierato e poteri di veto*, in *lavoce.info*, 11 dicembre 2003; S. LABRIOLA, *In ordine al potere di scioglimento*, in *federalismi.it*, 2004; G. PITRUZZELLA, *Il Governo del Premier*, in AA. VV., *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, a cura di P. Calderisi - F. Cintioli - G. Pitruzzella, Soveria manelli, 2004; M. VOLPI, *Il presidenzialismo all'italiana ovvero dello squilibrio tra i poteri*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, a cura di G. Azzariti, Vol. III, Torino, 2005; S. GAMBINO, *Dal 'semipresidenzialismo debole' al 'premierato assoluto' Riflessioni critiche sulla ingegneria costituzionale in tema di forma di governo*, in *Astrid-online*; P. CIARLO, *Governo Legislatore e super-rigidità della Costituzione: due pregiudiziali*, in *Costituzionalismo.it*, 6 luglio 2004; A. DI GIOVINE, *Fra cultura e ingegneria costituzionale: una forma di governo che viene da lontano*, in *Astrid-online.it*, 2004; G. GUZZETTA, *Il rapporto Camera-Governo: una razionalizzazione "potabile"*, in *Forum di Quaderni* costituzionali, 30 ottobre 2004; S. MERLINI, *La forma di governo nella riforma costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 maggio 2005; P. CARETTI, *La forma di governo*, cit.; R. BIN, *La forma di governo dello "Stato di pubblicità"*, in *Forum di Quaderni* costituzionali, 12 dicembre 2005.

[290] L'esigenza di procedere ad una modifica delle leggi elettorali del 1993 era imposta innanzitutto dalla necessità di risolvere le anomalie prodotte dallo scorporo nelle elezioni del 2001 (mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera). Occorreva inoltre procedere alla revisione dei collegi uninominali per via del censimento del 2001, e per ripristinare il rapporto tra quota maggioritaria e quota proporzionale che era stato alterata a seguito dalla nuova disciplina elettorale sugli italiani all'estero. Sul dibattito in materia elettorale nel corso della XVI legislatura si rinvia a L. SPADACINI, *Le riforme in materia elettorale e costituzionale*, in AA. VV., *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, a cura di A. D'Andrea - L. Spadacini, Brescia, 2008, 477 ss.

l'approvazione in seconda lettura del progetto di revisione della II parte della Costituzione, le varie proposte si sono tramutate in una vera e propria riforma di sistema, tendenzialmente in linea con la forma di governo designata nel fallito tentativo di riforma costituzionale.

La legge 21 dicembre 2005, n. 270, prevede infatti un sistema proporzionale con soglie di sbarramento e un premio di maggioranza a favore delle lista o della coalizione di liste più votata. Nella fase pre-elettorale, i partiti o i gruppi politici coalizzati sono inoltre tenuti a depositare un programma comune nel quale devono dichiarare il nome e il cognome della persona da loro indicata come unico "capo della coalizione"[291].

La "chiave di volta" intorno al quale ruota l'intera legge è rappresentata dal premio di maggioranza che garantisce «una chiara curvatura in senso selettivo-maggioritario»[292] del risultato elettorale. Il premio, infatti, sebbene assegnato secondo diversi meccanismi alla Camera e al Senato[293], incentiva i partiti ad aggregarsi in coalizioni, mantenendo inalterato il quadro bipolare[294].

---

[291] Una norma analoga è prevista anche per i partiti che si presentano da soli. Sulla possibilità di tale norma di condizionare il procedimento di formazione del governo la dottrina si è espressa in maniera assai critica. Su tutti si veda A. D'ANDREA, *Costituzione e forma di governo in Italia*, in *Studi e ricerche di storia contemporanea n. 68*, 2007, 189 ss. Il collegamento tra la nuova disciplina elettorale e il progetto di riforma costituzionale si rinviene sopratutto con l'art. 92 nel quale si stabilisce che «l'elezione dei deputati deve favorire la formazione di una maggioranza collegata al candidato alla carica di Primo ministro … che a sua volta, si candida a quella carica in collegamento con (raggruppamenti di) candidati, o con liste di candidati».

[292] Così, P. CARNEVALE, *Il Parlamento*, in AA. VV., *Lineamenti di diritto pubblico*, a cura di F. Modugno, Torino, 2010, 269.

[293] Alla Camera il premio di maggioranza viene assegnato su base nazionale ed è pari al numero dei seggi necessari alla coalizione o alla lista più votata per raggiungere quota 340. Al Senato, invece, il premio opera al livello regionale ed è pari al numero dei voti necessari per far raggiungere alla lista o coalizione più votata la soglia del 55%. Sono inoltre previste soglie di sbarramento sia alla Camera che al Senato. Sull'attuale sistema elettorale si rinvia a AA. VV., *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, a cura di R. D'Alimonte - A. Chiaramonte, Bologna, 2007.

[294] Sul punto si v. R. D'ALIMONTE, *Legge elettorale e sistema politico. Rapporto introduttivo*, in AA. VV., *Legge elettorale e forma di governo: ipotesi per una riforma condivisa, Atti del Seminario di studi, Firenze. Fondazione Spadolini Nuova Antologia. 3 febbraio 2007*, a cura di D. Nardella, Firenze, 2007, 13 ss., il quale evidenzia come la legge n. 270 del 2005 «non rappresenta una discontinuità rispetto al riformismo istituzionale» avviatosi a partire dal 1993. «Il suo elemento decisivo è la sostituzione del collegio uninominale con il premio di maggioranza. Questo mutamento cancella l'anomalia della legge Mattarella che con i suoi collegi rappresentava il caso deviante. Con questa riforma il sistema elettorale nazionale si allinea ai sistemi elettorali subnazionali. Sparisce il collegio ma restano le coalizioni pre-elettorali e resta quella specie di elezione diretta del *Premier* rappresentata dalla indicazione

Nella sua concreta applicazione il nuovo sistema elettorale non ha tuttavia prodotto risultati univoci, dimostrando, ancora una volta, come in realtà i comportamenti degli elettori non sono influenzati dai sistemi elettorali bensì dall'"offerta politica"[295].

Il diverso esito elettorale delle elezioni del 2008 rispetto a quelle del 2006 (da circa venticinque gruppi della XV Legislatura si è infatti passati all'inizio della XVI Legislatura a dodici gruppi di cui sei alla Camera e sei al Senato) è infatti legato non al mutamento del sistema elettorale, ma alla diversa strategia politico-elettorale dei partiti, i quali, invece di costituire coalizioni amplissime, hanno dato vita a coalizioni molto più snelle composte al massimo da due o tre liste, incentivando gli elettori a concentrare le proprie preferenze sui partiti maggiori[296].

Al di là comunque degli risultati conseguiti in termini di frammentazione del quadro politico – la cui tendenza, anche se in forme sicuramente più attenuate rispetto alla XV Legislatura è nuovamente riapparsa[297] – il problema principale che a mio avviso pone la legge n. 270 del 2005 riguarda soprattutto l'indebolimento istituzionale delle Assemblee e della loro capacità rappresentativa.

Tale legge ha infatti accentuato enormemente la crisi di rappresentatività, cancellando, alla base, l'autonoma legittimazione dei loro membri la cui elezione dipende sostanzialmente dall'esito della competizione elettorale dei propri *leader* nazionali. Le liste bloccate, la cui composizione è affidata agli apparati dei partiti, hanno inoltre eliminato qualsiasi collegamento dei

---

del capo della coalizione. Nella sostanza il bipolarismo non viene meno e la componente maggioritaria del sistema (Senato a parte) viene anzi rafforzata».

[295] Così, P.A. CAPOTOSTI, *Ristrutturazione partitica o ennesima fase transitoria*, in *Federalismi.it*, 2008.

[296] N. LUPO, *I gruppi parlamentari nel parlamentarismo maggioritario*, in *Democrazia e diritto*, 2009, 83 ss.

[297] La diversa offerta elettorale non ha impedito, una volta superato il momento elettorale il riemerge della frammentazione partitica a causa principalmente dell'incapacità di «tenuta» e «guida» dei partiti maggiori, S. MERLINI, *I partiti, il Parlamento e il governo nel cosiddetto «modello bipolare». I partiti «maggioritari» e quelli «carismatici» fra le elezioni del 2008 e la crisi politica del 2010: dal modello bipolare al neo trasformismo depretisiano?*. Sul punto si vedano anche le considerazione di N. LUPO, *I gruppi parlamentari nel parlamentarismo maggioritario*, cit., 97, il quale sostiene che questa tendenza è stata favorita dal carattere proporzionalistico dei regolamenti parlamentari.

candidati al territorio, impedendo il naturale rapporto rappresentativo con l'elettorato[298].

Complessivamente, un sistema elettorale così congegnato, se da un lato enfatizza sicuramente il quadro bipolare, dall'altro lato attribuisce al "capo della coalizione" un ruolo che esce decisamente fuori dal quadro istituzionale prefigurato dai Padri costituenti. La funzione di intermediazione tra Stato e cittadini, tradizionalmente svolta dai partiti e dai loro rappresentanti, viene infatti lasciata direttamente al *leader* della coalizione, che diviene così l'unico "interprete" delle istanze provenienti della società civile.

1.2. L'Esecutivo nel sistema maggioritario

Il passaggio dal c.d. parlamentarismo consensuale al parlamentarismo maggioritario ha inciso fortemente sulla forma di governo, rafforzando soprattutto il Governo e al suo interno il ruolo del Presidente del Consiglio[299].

Da una democrazia fondata quasi esclusivamente sull'intermediazioni dei partiti si è infatti passati ad un modello di democrazia basato sull'alternanza tra due coalizioni alternative[300], in cui gli elettori, attraverso il voto, scelgono la coalizione, il programma e indirettamente anche il candidato alla carica di Presidente del Consiglio.

Quest'ultimo non è più soltanto «un mediatore di una coalizione che ha la sua forza nei partiti», ma un vero e proprio «*leader* che deve condurre alla vittoria elettorale la coalizione che in lui si riconosce». Le capacità personali del futuro candidato *Premier* sono infatti diventati elementi fondamentali della

---

[298] Sul punto si v. L. SPADACINI, *Il declino della democrazia rappresentativa*, in AA. VV., *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano*. *Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, a cura di A. D'Andrea e L. Spadacini, Brescia, 2008, 732 ss.

[299] Sul punto si v. S. FABBRINI, *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leaders e sfide*, Napoli, 2011, 43, il quale evidenzia come soprattutto nel corso del primo decennio del nuovo secolo «i governi italiani, e in particolare i governi di centro-destra, sono stati guidati da un vero e proprio Principe» che ha sintetizzato in sé stesso il progetto politico della coalizione».

[300] A partire dal 1994 il sistema elettorale prevalentemente maggioritario ha prodotto per cinque volte consecutive (1994, 1996, 2001, 2006 e 2008) schieramenti alternativi di governo.

proposta politica se non addirittura fattori centrali di legittimazione del potere, mentre i partiti e gli stessi programmi hanno assunto sempre più una rilevanza secondaria[301].

A rafforzare il Governo, e in particolar modo la figura del Presidente del consiglio, ha contribuito senz'altro la scelta – sperimentata a partire del 2001 – di indicare direttamente nel contrassegno elettorale di ciascuno schieramento politico il nome del candidato destinato a ricoprire la carica di Presidente del Consiglio[302], nonché l'obbligo contenuto nell'attuale legge elettorale, di dichiarare il nome e il cognome del "capo della forza politica" o "capo della coalizione"[303].

Queste due novità hanno avuto un immediato riflesso nel procedimento di formazione del governo, e in particolare nelle fasi preparatorie delle consultazioni e dell'incarico[304]. Anche se le prerogative del Presidente della Repubblica sono rimaste formalmente invariate, non vi è alcun dubbio che la relazione che intercorre tra «volontà del corpo elettorale e governo sia più stretta e che la legittimazione di quest'ultimo ne risulta accresciuta»[305]. In questo mutato quadro, le fasi preparatorie hanno così assunto una valore decisamente inferiore rispetto al passato, tant'è che una parte consistente della dottrina ha addirittura sostenuto la loro inutilità[306].

---

[301] V. LIPPOLIS, *La centralità del governo nel sistema politico*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leaders e sfide*, Napoli, 2011, 19.

[302] Sul punto si v. O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. Pubbl.*, 2004, 24, il quale evidenza come nel c.d. parlamentarismo maggioritario ciascuno schieramento politico ha un proprio «*leader* riconoscibile» grazia all'indicazione del suo nome direttamente nel simbolo elettorale della coalizione». Di conseguenza, «anche se non è prevista formalmente l'elezione diretta del Primo Ministro, *di fatto* si ha la designazione elettorale del *Premier*».

[303] La scelta operata dal legislatore con la nuova legge elettorale del 2005 non ha fatto altro che formalizzare il rapporto diretto esistente tra l'aspirante Presidente del Consiglio e l'elettorato, V. LIPPOLIS, *La centralità del governo nel sistema politico*, 19.

[304] L'*iter* procedurale di formazione del governo è tradizionalmente suddiviso in quattro fasi. Le prime due sono rimesse alla prassi costituzionale (si tratta delle c.d. fasi preparatorie delle consultazioni e del conferimento dell'incarico) le altre sono invece previste direttamente dagli art. 92 e 93 della Cost. (nomina e giuramento). Sul procedimento di formazione del governo si rinvia a C. COLAPIETRO, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione*, cit., 354.

[305] V. LIPPOLIS, *La centralità del governo nel sistema politico*, cit., 18. In questo senso anche si veda A. D'ANDREA, *Conclusioni*, in AA. VV., *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, a cura di A. d'Andrea, Milano, 2003, 334.

[306] In questo senso, si v. C. CHIOLA, *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in AA. VV., *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani – M. Volpi, Bologna, 1997, 107 ss.; S. LABRIOLA, *Lo scioglimento anticipato del 1994 e la crisi di governo del 1998*

Secondo questi autori, infatti, soprattutto a partire dal 1996[307], tali fasi – finalizzate ad individuare una personalità in grado di formare un governo capace di ottenere la fiducia parlamentare – si sono ridotte ad una pura formalità, essendo tale indicazione sostanzialmente già emersa dalle urne[308].

In realtà, come è stato giustamente osservato, i Governi della Repubblica italiana, anche dopo il passaggio al c.d. "parlamentarismo maggioritario" rimangono "governi di coalizione", fondati cioè sull'accordo tra molteplici soggetti politici spesso tra loro ideologicamente distanti[309]. Di conseguenza, soprattutto nel caso di crisi di governo insorte nel corso della Legislatura[310], il "vecchio sistema" torna ad essere ineludibile[311].

(appunti sulla transizione), in AA. VV., *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale, Atti del convegno di Catanzaro 22-23 ottobre 1999*, a cura di L. Ventura, Torino, 2001, 277; L. CARLASSARE, *Relazione generale*, in AA.VV., *Il Governo, Atti del XVI Convegno annuale A.I.C., Palermo 8-9-10 novembre 2001*, Cedam, Padova, 2002, 96; A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in *Forum di Quaderni costituzionali.it*, 2.

[307] Nelle elezioni del 1994, anch'esse svolte con un sistema prevalentemente maggioritario, la prassi della consultazione delle delegazioni partitiche tipica del "parlamentarismo consensuale" venne confermata dall'allora Presidente della Repubblica Scalfaro per due fondamentali ragioni. Innanzitutto, la maggioranza parlamentare uscita dalle urne era in realtà il frutto di due diverse alleanze elettorali: una al centro-nord (Polo del buon governo) e una al centro-sud (polo della libertà). In secondo luogo, prima e dopo le elezioni sia i partiti del "Polo delle Libertà" che quelli del "Polo del buon governo" avevano più volte messo in discussione l'eventuale appoggio ad un Governo guidato da Silvio Berlusconi, R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 245.

[308] Sul punto si v. O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, cit., 27, il quale, pur concordando sul fatto che il principio maggioritario ha inciso sulle fasi preparatorie della consultazioni e dell'incarico condizionando l'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica in ordine al procedimento di formazione del governo, rileva come «tutto ciò non significa ancora che la designazione elettorale *di fatto* del Premier e della formula di governo precostituisca a carico del Presidente della Repubblica un vincolo *giuridicamente rilevante*, con il divieto di conferire l'incarico a personalità diversa da quella indicata nel simbolo dello schieramento vittorioso». Secondo l'autore, infatti, tale vincolo «è meramente *fattuale* e la scelta presidenziale obbligata, perché la maggioranza parlamentare non sarebbe disposta a concedere il proprio sostegno ad un soggetto diverso da quello indicato dal corpo elettorale come *leader* della coalizione». Ne consegue, pertanto, che «il potere di nomina soggiace al medesimo principio di sempre: trovare un nome, ed una formula politica che possa ottenere la fiducia parlamentare».

[309] In questo senso G. FERRARA, *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, cit., 102, secondo il quale la trasformazione del sistema elettorale in senso prevalentemente maggioritario ha inciso unicamente «in ordine alla formazione della coalizione e al programma di Governo che vengono l'uno e latro precostituiti con l'elezione». Sul funzionamento dei governi di coalizione si rinvia a G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano 1973.

[310] Per quanto riguarda il ruolo del Presidente della Repubblica nel caso di crisi di governo si v., su tutti, C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, Vol. IV, Milano, 1960, 224 ss.; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958, 303 ss.; G.

È evidente che in queste ipotesi, il Presidente della Repubblica, prima di giungere alla decisione di sciogliere le Camere, per dare credibilità e senso «alla rappresentanza parlamentare», e non ridurla ad una forma di investitura plebiscitaria del Presidente del Consiglio, è obbligato a verificare l'esistenza di una maggioranza in grado di sostenere un nuovo Governo[312].

L'espansione e l'autonomia del Presidente del Consiglio si è registrata anche con riferimento alla selezione dei Ministri da proporre al Capo dello Stato. Il *leader* della coalizione – grazie alla forza politica che gli deriva dalla "designazione popolare" – individua la lista dei Ministri con una libertà sicuramente maggiore rispetto al passato, interloquendo soltanto con i principali *leaders* politici[313].

Ciò detto, come accade in tutti i governi di coalizione, è rimasta invariata la necessità da parte del Presidente del Consiglio di porre in essere una constante attività di mediazione. Anzi, «quanto più la distanza ideologica e programmatica tra i partiti coalizzati è elevata, tanto più il Presidente del Consiglio dovrà rinunciare ad interpretare il ruolo del primo Ministro "*di trascinamento* e dovrà profondere tempo ed energie per la costruzione del sostegno della maggioranza»[314]. Da questo punto di vista si comprendono le ragioni della presenza nelle compagini governative dei principali *leaders* dei partiti di maggioranza e dei loro esponenti più influenti.

GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (note preliminari)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1951, 976 ss.

[311] In questo senso, C. COLAPIETRO, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione*, cit., 356 e M. RUOTOLO, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Studi in onore di G. Ferrara*, Torino, 2005, 487 ss.

[312] G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, 76. Per un approfondimento del ruolo del Presidente della Repubblica nel parlamentarismo maggioritario si rinvia, fra gli altri, a P. L. PETRILLO, *L'ultimo tentativo: Il Presidente Napolitano e il procedimento di scioglimento delle Camere*, in *Rass. Parl.*, 2008, 427 ss.; C. DE FIORES, *Sulla natura polivalente del potere delle Camere*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2007, 129 SS.; C. CHIMENTI, *Il Presidente della Repubblica nel parlamento maggioritario*, in *Nomos*, 2002, 17 ss.; C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2002, 171 ss.; E. CHELI, *La riforma mancata*, Bologna, 2000, 68 ss.; L. CARLASSARE, *I due consoli: Presidente della Repubblica e primo Ministro*, in AA. VV., *La Costituzione tra revisione e cambiamento*, a cura di S. Rodotà - U. Allegretti - M. Dogliani, Roma, 1998, 68 ss., G. PITRUZZELLA, *L'ambiguo ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Dir. Pubbl.*, 1997, 735 ss.

[313] R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 269.

[314] R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 415.

Un analogo ragionamento può essere svolto anche in relazione ai poteri del Presidente del Consiglio di direzione della politica generale del Governo e di coordinamento dei Ministri. Se da un lato è innegabile che la maggiore autorità politica del Presidente del Consiglio esalta questi poteri, dall'altro lato, la natura di "governi di coalizione" impone al Presidente di esercitare le attribuzioni che la Costituzione gli assegna perseguendo soluzioni condivise con i Ministri e i partiti di maggioranza. Del resto, non disponendo né del potere di revoca e nomina dei Ministri, né tantomeno del potere di scioglimento delle Camere, il Presidente, nell'esercizio delle sue funzioni, rimane inevitabilmente condizionato sia dalle caratteristiche della maggioranza che dalla particolare fase politica in cui il Governo è chiamato ad operare[315].

Complessivamente, non si può comunque negare, che rispetto al periodo del c.d. parlamentarismo consensuale, il Presidente del Consiglio abbia raggiunto «una certa posizione di primazia», sia all'interno della compagine governativa che nei confronti della propria maggioranza parlamentare[316].

Questo mutamento del ruolo del Presidente, che ha le sue radici nella legge n. 400 del 1988, si è consolidato soprattutto dopo il varo della legge delega n. 59 del 1997 e dei successivi D.lgs. nn. 300 e 303 del 1999[317].

Quest'ultimi, come vedremo meglio in seguito, hanno infatti ridefinito contestualmente, e non separatamente, tanto l'Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quanto l'organizzazione dei Ministeri, configurando, la Presidenza, come una vera e propria «cabina di regia della politica governativa», e i Ministeri, quali «centri di imputazione di funzioni omogenee», finalizzati a dare seguito agli indirizzi politici settoriali[318].

---

[315] R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 432.

[316] In questo senso anche V. LIPPOLIS, *La centralità del governo nel sistema politico*, cit., 19.

[317] Sul punto si v. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., 360 ss., i quali sottolineano l'importanza della riforma realizzata con i d.lgs. 300 e 303 sul «terreno della forma di governo». Il primo «perché rende la Presidenza del Consiglio una struttura strumentale alle funzioni proprie del Presidente del Consiglio», il secondo «perché riducendo e razionalizzando le attribuzioni dei Ministeri, finisce per rilanciare sia la collegialità che la direzione della politica generale del governo in danno di quel feudalesimo ministeriale che tanto aveva caratterizzato in negativo l'azione dell'Esecutivo in Italia».

[318] C. COLAPIETRO, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione*, cit., 392.

Una riforma, dunque, pensata e costruita «*attorno* alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e in funzione di questa», con l'obiettivo principale di potenziare il governo e in particolar modo il ruolo del Presidente del Consiglio[319].

1.2. La centralità del Governo nella produzione normativa

La relazione che intercorre tra sistema delle fonti e forma di governo è come noto duplice. Se da un lato, infatti, le trasformazioni del sistema delle fonti sono un segno inequivocabile dell'evoluzione della forma di governo, dall'altro lato, è l'evoluzione stessa della forma di governo che influenza il sistema delle fonti[320].

Da questo punto di vista, è evidente che l'assetto politico-istituzionale successivo al 1992, ha determinato un chiaro rafforzamento del Governo che ha assunto «i connotati tipici di un inedito e autonomo centro di produzione normativa»[321]. Quest'ultimo risulta infatti essere l'autore della maggior parte degli atti normativi, mentre il Parlamento ha progressivamente perso quel ruolo di centralità che la Costituzione gli riconosce, anche perché fortemente limitato dall'esterno dall'Unione Europea, e dall'interno dal sistema delle autonomie territoriali[322]. Si tratta di un *trend* che si è peraltro consolidato soprattutto nel corso dell'attuale Legislatura, assumendo contorni ancora più definiti[323].

---

[319] A. PAJNO - L. TORCHIA, *Governo e amministrazione. La modernizzazione del sistema italiano*, cit., 30 ss. in questo senso si v. anche M. CALISE, *La Costituzione silenziosa*, Bari, 1988, 27 ss., e G. VESPERINI, *I Governi del maggioritario*, Roma, 1998, 11 ss.

[320] A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di governo*, in *Quad. Cost*., 1986, 217 ss.

[321] C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, 194.

[322] La rinnovata centralità del governo nell'attività normativa va collocata nel più ampio fenomeno della crisi della legge parlamentare quale «atto normativo primario per eccellenza», F. MODUGNO - D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. Soc.*, 1989, 424 ss. Sulla crisi della legge, tra gli altri, si v. S. LABRIOLA, *Crisi della legge e principio di rappresentanza*, in *Dir. Soc*., 1983, 723 ss.; G. CIAURRO, *La crisi della legge*, in *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova, 1992, 99 ss.; M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, 124 ss.; F. MODUGNO – A. CELOTTO – M. RUOTOLO, *Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, 1999, 7 ss.; nonché i contributi pubblicati nei volumi curati da F. MODUGNO, *Trasformazione delle funzione legislativa*, I, *"Vincoli" alla funzione legislativa*, Milano, 1999; e II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000, e quelli a cura di F. MODUGNO - P. CARNEVALE,

Analizzando la prassi degli ultimi decenni si nota innanzitutto come il decreto legge sia diventato non solo «un manifesto dell'indirizzo politico che il Governo tenta di imporre al Parlamento (non solo all'opposizione ma anche ad una maggioranza sempre più riottosa)», ma anche «un "acceleratore" della sua azione amministrativa che pone alle Camere lo spiacevole dilemma fra ratificare o apparire come causa di vuoti normativi, e quindi di ingovernabilità»[324].

Uno strumento, dunque, che oggi più che mai risulta essere una vera e propria «iniziativa legislativa rinforzata»[325], in quanto destinato a dare attuazione a parti significative del programma di governo, «ritenute prioritarie o tali da essere presentate immediatamente dinanzi all'opinione pubblica»[326].

Parallelamente all'abuso del decreto legge è cresciuta notevolmente anche la produzione di decreti legislativi, adottati soprattutto per porre in essere riforme di ampio respiro, anche *in itinere*, realizzate cioè mediante decreti legislativi integrativi e correttivi di quelli principali[327]. Sulla legittimità costituzionale

---

Trasformazione della funzione legislativa, III, *Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo La riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, Milano, 2003, e IV, *Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Napoli, 2008.

[323] I dati relativi alla produzione normativa sono consultabili direttamente sul sito della Camera dei Deputati nella sezione Osservatorio della legislazione.

[324] C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dieci legislature*, Torino, 1992, 130. Come ha evidenziato N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010, Governare le democrazie. Esecutivi, leaders e sfide*, Napoli, 2011, 88 ss., nel più recente periodo, oltre all'uso eccessivo dei c.d. decreti legge e leggi di conversione *omnibus*, «la banalizzazione se non la vanificazione dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza trova conferma, in elementi ulteriori: nell'elevata frequenza con cui si ricorre a decreti legge nelle medesime materie; nel fatto, ad esempio, che periodicamente si ricorra a decreti legge per disporre la proroga o il differimento di termini previsti dalla legislazione vigente (e talvolta anche dalla normazione secondaria); nella circostanza che siano assai frequenti, all'interno dei decreti legge, le disposizioni ad attuazione differita, nell'intervallo spesso superiore alla settimana che intercorre tra l'adozione in Consiglio dei Ministri dei decreti legge e la trasmissione dei medesimi al Presidente della Repubblica per la loro emanazione; nella mancata adozione di nuovi decreti legge nei periodi antecedenti alla sospensione estiva dei lavori parlamentari, essendo il Governo evidentemente consapevole delle difficoltà che si incontrerebbero in fase di conversione».

[325] Così, A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, in AA. VV, *Il decreto legge fra Governo e Parlamento*, a cura di F. Cazzola - A. Predieri - G. Priulla, Milano, 1975, XX ss.

[326] G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del governo e di altre autorità statali*, in *Osservatorio sulle fonti 2008*, a cura di P. Caretti, Torino, 2007, 76 ss.

[327] Sulla stretta connessione tra espansione dei decreti correttivi e processi di riforma di ampio respiro si v. M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalismo?*, in AA. VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti*

dell'utilizzo dei decreti legislativi secondo «una logica di *work in progress*»[328], la dottrina ha più volte espresso seri dubbi, evidenziando come tali interventi non si sono quasi mai risolti nella semplice correzione o integrazione del provvedimento principale, ma hanno dato luogo a delle vere e proprie catene normative[329].

Ulteriore sintomo di questa rinnovata centralità del Governo nella produzione normativa è infine rappresentato dal vasto ricorso ai regolamenti di delegificazione, spesso utilizzati al di fuori del modello previsto dall'art. 17, 2° comma, della legge n. 400 del 1988[330]. Tale modello è stato infatti pressoché eroso in tutti i suoi aspetti fondamentali. Non solo la delegificazione è stata autorizzata da decreti leggi o decreti legislativi ma è mancata in molti casi anche l'individuazione delle norme generali regolatrici delle materia e delle disposizioni legislative abrogate con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari[331].

---

del diritto. Le prospettive della giurisprudenza costituzionale. Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, a cura di V. Cocozza - A. Staiano, Vol. I, Torino, 2001, 76 ss.

[328] G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del governo e di altre autorità statali*, cit., 94.

[329] M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?*, cit., 89 ss. Sul punto si veda anche A. CELOTTO – E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, Milano, 2002, 706 ss., i quali sottolineano come attraverso le deleghe correttive e integrative il Governo «si trova a veder ampliato enormemente il suo potere di azione, con la possibilità di intervenire sugli atti precedentemente posti in essere per modificarne la portata dopo una prima fase di sperimentazione, nella quale si valutano gli effetti che tali atti hanno prodotto». Per una lettura critica della letteratura sui decreti legislativi correttivi si v. M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, Relazione al Convegno «La delega legislativa», svoltosi a Roma - Palazzo della Consulta il 24 ottobre 2008, in *Corte costituzionale, Delega legislativa*, Milano, 2009, 41 ss.

[330] L'art. 17, 2° comma, della legge 400 del 1988 stabilisce che «Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generale della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari».

[331] In dottrina sulla delegificazione si veda, tra gli altri: V. COCOZZA, *Profili della delegificazione*, Napoli, 1992; G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, 1995; A. CERVATI, *Delegificazione*, in *Enc. Giur.*, Vol. X, Roma, 1997, 1 ss.; A. PIZZORUSSO, *Delegificazione*, in *Enc. Dir.*, Vol. III, Milano, 1999, 492 ss.; E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, 1999; S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Padova, 2001; A. MORRONE, *Delegificazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Vol. III, Milano, 2006, 1771 ss.; V. COCOZZA, *Delegificazione. Riparto e forme della potestà regolamentare*, Napoli, 2010.

Tale modello ha peraltro subito un'evidente «torsione» a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 13 della legge n. 59 del 1997. Quest'ultimo ha infatti aggiunto all'art. 17 della legge 400 del 1988 un nuovo comma 4° *bis*, in base al quale la disciplina dell'articolazione strutturale dei Ministeri è rimessa ad appositi regolamenti governativi in delegificazione adottati nel rispetto di principi assai vaghi e senza l'indicazione delle norme abrogate con effetto dall'entrata in vigore delle disposizioni regolamentari. Un modello di delegificazione, dunque, nettamente potenziato rispetto a quello previsto dall'art. 17, 2° comma, che presuppone una sorta di "riserva di regolamento" difficilmente compatibile con le riserve di legge di cui agli artt. 95 e 97 Cost. [332].

Ciò detto, va rilevato che i mutati rapporti tra Governo e Parlamento nella produzione normativa hanno dato recentemente origine a diverse interpretazioni da parte della dottrina. Da un lato vi è stato infatti chi, come Barbera, ha sostenuto che l'espansione dell'attività normativa del Governo non è in realtà indice del primato dell'Esecutivo sul Parlamento, ma, piuttosto, della sua debolezza. Secondo questa linea interpretativa, infatti, il vasto ricorso alla decretazione d'urgenza, ai decreti legislativi e alla delegificazione, è in realtà legata ad una duplice necessità: da una parte, contrastare il fenomeno dei «micro-interessi» e, dall'altra, superare il problema «della lentezza delle procedure parlamentari»[333].

Questa tesi è stata contestata soprattutto da Onida, il quale ha giustamente evidenziato come l'incremento percentuale degli atti normativi di iniziativa governativa, spesso ai confini della costituzionalità, non è «il frutto di presunte necessità» ma della tendenza del potere di fare "a meno delle regole"[334]. Un Esecutivo che si sostituisce nell'esercizio della funzione legislativa al

---

[332] G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del governo e di altre autorità statali*, cit., 104 ss.

[333] A. BARBERA, *Un buon documento: ma con dei vuoti nel governo dell'economia e della finanza pubblica*, in *Forma di governo, legge elettorale, riforma del bicameralismo paritario. Seminario promosso dal Forum Riforma dello Stato*, Camera dei Deputati, Roma, 14 giugno 2010, 55 ss.

[334] V. ONIDA, *Brevi riflessioni sulle riforme costituzionali*, in *Forma di governo, legge elettorale, riforma del bicameralismo paritario. Seminario promosso dal Forum Riforma dello Stato* Camera dei Deputati, Roma, 14 giugno 2010, 261 ss.

Parlamento mina infatti le basi non solo del principio di rappresentanza, ma anche di quello di legalità, e di conseguenza di quello di eguaglianza[335].

In conclusione, appare dunque condivisibile la tesi di chi sostiene la necessità di un intervento del Legislatore finalizzato a contenere l'espansione dell'attività normativa del governo, soprattutto in un sistema di democrazia maggioritaria, dove il pericolo di dar vita all'onnipotenza dell'Esecutivo e della sua maggioranza è come noto elevato[336].

Ciò non significa chiaramente ritornare ad un Governo meramente esecutivo delle decisioni assunte dal Parlamento, ma, piuttosto, garantire forme adeguate di partecipazione delle minoranze nell'attività normativa, attraverso un maggiore coinvolgimento del Parlamento, senza per questo pregiudicare il potere di azione del Governo[337].

Il problema fondamentale che ci si trova davanti è senza alcun dubbio quello di «rivitalizzare il procedimento legislativo parlamentare». Ciò che oggi risulta assente è infatti «la capacità del procedimento legislativo parlamentare di fungere da momento di confronto sulle principali opzioni legislative, e, conseguentemente, da elemento essenziale di legittimazione delle opzioni normative che così vengono compiute». Occorre cioè «costituire (…) una fase in cui l'indirizzo del governo possa (…) essere esplicitato e concretizzato, ma poi anche dibattuto, e, se del caso corretto, punto per punto, alla luce di una dialettica con la stessa maggioranza, che quelle scelte è chiamata a condividere, e, ovviamente, con l'opposizione, che può, a seconda dei casi o condividerle o prospettare opzioni alternative»[338].

---

[335] In questo senso si v. N. MACCABIANI, *La virata in senso maggioritario*, in AA. VV., *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, a cura di A. D'Andrea - L. Spadacini, Brescia, 2008, 698 ss.

[336] N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., 132 ss. Sul punto si veda anche G. AMATO, *Il dilemma del maggioritario*, in *Quad. Cost.*, 1994, 172, il quale evidenzia come, storicamente, «il principio maggioritario apparentemente sempre uguale a se stesso, ha significato inesorabilmente due cose opposte: è stato lo strumento per sottrarre i più alla sudditanza del pochi (…). Ma è stato anche lo strumento dei più, o di chi si è fondato sui più, per opprimere, o addirittura per sopprimere i pochi le minoranze».

[337] N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., 133.

[338] N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., 106.

2. Il nuovo Ordinamento del Governo: le riforme amministrative degli anni novanta

Nei primi anni novanta, di fronte ad una crisi finanziaria senza precedenti e al degrado dei servizi pubblici, «l'organizzazione e il funzionamento dei pubblici poteri, le stesse condizioni di legittimazione e gli strumenti dell'intervento pubblico nell'economia» vengono sottoposti a cambiamenti radicali[339]. L'obiettivo è quello di creare un'amministrazione meno costosa diretta esclusivamente a soddisfare i bisogni e le attese degli utenti.

Questa nuova idea di Pubblica amministrazione implica, chiaramente, il ripensamento dei ruoli, dei metodi di gestione e dello stesso assetto organizzativo degli apparati amministrativi[340].

Di qui l'importanza del ruolo di indirizzo degli organi politici e il potenziamento degli strumenti di supporto a tal fine necessari, come ad esempio gli uffici di diretta collaborazione dei Ministri; la valorizzazione dei poteri e dell'autonomia gestionale dei dirigenti; la definizione di un nuovo sistema dei controlli amministrativi incentrato sui risultati delle politiche pubbliche e sull'andamento della gestione e non più sui singoli atti; la nuova disciplina sul personale nota come "privatizzazione" del pubblico impiego; l'introduzione, infine, di modelli organizzativi flessibili in grado di adattarsi alle mutevoli esigenze[341].

---

[339] In merito A. PAJNO - L. TORCHIA, *Governo e amministrazione. La modernizzazione del sistema italiano,* cit., 10 ss., evidenziano come nel corso degli anni novanta «non v'è stato settore della pubblica amministrazione che non sia stato modificato, riformato, trasformato con un'azione riformatrice di ampiezza, estensione e profondità tale da mettere in discussione assetti consolidati, nozioni tramandate e istituti radicati».

[340] In merito L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti,* in *Dir. Pubbl.*, 1999, 691, rileva che la nuova concezione del sistema amministrativo – inteso non più in senso statico bensì dinamico – comporta «il cambiamento del punto di osservazione dello stesso universo amministrativo: le funzioni, l'organizzazione, il procedimento, il personale e le risorse, vengono considerati non più come fattori distintamene riformabili ma come parti di un insieme». Per un bilancio delle riforme amministrative avviate a partire dagli anni novanta si v.; S. CASSESE, *Il diritto amministrativo tra XX e XXI secolo*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2004, 780 ss.; S. CASSESE, *Dieci anni di riforme amministrative*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2003, 541 ss.; S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2001, 79 ss.

[341] In particolare, G. REBORA, *Un decennio di riforme, nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento nelle pubbliche amministrazioni (1990-1999),* Milano, 1999, 21,

La legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, dà inizio a questo profondo processo di rinnovamento con l'obiettivo di riportare sotto controllo la spesa pubblica e, allo stesso tempo, migliorare la qualità dei servizi pubblici attraverso l'applicazione del Codice civile e delle leggi sul lavoro al pubblico impiego (integrando a tal fine la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato) nonché attraverso la previsione della separazione fra direzione politica e direzione amministrativa.

L'obiettivo tradizionale di garantire regolarità e legittimità all'azione dei pubblici poteri non viene più ritenuto sufficiente, essendo necessaria la realizzazione dei risultati. Si assiste quindi al passaggio dalla vecchia dirigenza al *management*, che applica i principi dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, per il raggiungimento degli obiettivi preposti al soddisfacimento dei bisogni collettivi.

La relazione gerarchica fra organo politico e dirigenti «si trasforma in una forma meno intensa qualificabile come *direzione*». Mentre il rapporto di gerarchia implica un meccanismo di controllo degli atti dei dirigenti, delineando una relazione di subordinazione all'autorità politica, il rapporto di direzione garantisce, da un lato, l'autonomia di gestione del dirigente, e, dall'altro lato, la circoscrive, riconoscendo al politico sia il potere di indirizzo, che il potere di controllo della gestione rispetto agli indirizzi impartiti[342].

---

evidenzia che i cambiamenti e le riforme realizzate negli anni novanta si riferiscono a tre diversi ambiti tra loro strettamente collegati: «il modello di sistema istituzionale del Paese, con riguardo ad esempio alla contrapposizione tra Stato accentrato/Stato decentrato (il ruolo della pubblica amministrazione cambia significativamente secondo l'evoluzione del modello di Stato)»; «l'intervento dello Stato in relazione al funzionamento della società (problemi di libertà personali e diritti civili) e rispetto al funzionamento dell'economia (libertà ed autonomia di iniziativa privata e imprenditoriale)»; «le modalità di funzionamento della pubblica amministrazione e l'apertura di spazi per il suo miglioramento».

[342] Il nuovo modello introdotto dalla riforma del 1993 consente di superare definitivamente "l'apparente" antinomia tra gli artt. 95 e 97 Cost. Prima della suddetta riforma continuava a prevalere una lettura dei due articoli nel senso della piena applicazione del principio della responsabilità ministeriale (art. 95, 2° comma, Cost.). Con la riforma del 1993, invece, si ha la piena «valorizzazione» dell'art. 97 Cost., e la fine di un apparato ministeriale completamente assorbito dal Ministro, F. Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, 2006, 138 ss. Alla luce del principio della preventiva determinazione delle sfere di competenza dei funzionari, unitamente ai principi del decentramento (art. 5 Cost.) e dell'imparzialità dell'amministrazione (art. 97, 1° e 3° comma, nonché art. 98, 1° comma) la responsabilità del Ministro non viene più intesa come responsabilità per tutti gli atti di quel ramo di amministrazione, ma come responsabilità specifica legata agli atti di indirizzo e all'esercizio dei poteri di direzione generale e di

In questo modo, il dirigente «perde definitivamente il carattere di collaboratore del Ministro, per assumere una dimensione del tutto distinta ed uno spazio decisionale pienamente autonomo»[343]. L'imparzialità rimane elemento caratterizzante dell'amministrazione e degli atti da essa prodotti «ma è ulteriormente garantita dalla riserva di competenza a funzionari professionali»[344].

L'introduzione del principio della distinzione fra attività di indirizzo politico, riservata ai Ministri ed agli altri organi di Governo, e attività di gestione, riservata ai dirigenti, costituisce la *chiave di volta* della riforma attuata con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina, in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421). Tale provvedimento e i suoi successivi decreti correttivi recepiscono nella sostanza il modello proprio delle aziende private ripartendo le competenze tra organi di indirizzo (i politici) e organi di gestione (i dirigenti). Si riconosce tuttavia l'importanza di altre condizioni: la connessione tra obiettivi e risorse di bilancio; l'introduzione presso ogni singola amministrazione di forme di controllo interno o nuclei di valutazione sui risultati complessivi della gestione; la valutazione della responsabilità dei dirigenti per i risultati complessivi di gestione.

Con l'approvazione della legge delega 15 marzo 1997, n. 59, questo processo di modernizzazione dell'amministrazione italiana subisce una forte accelerazione. Tale provvedimento contiene un ampio e organico programma di cambiamento della pubblica amministrazione «nel segno del decentramento e della semplificazione»[345]. La legge n. 59 del 1997 delinea, infatti, non solo un nuovo assetto organizzativo per gli apparati dell'Esecutivo, ma anche una serie di interventi che riguardano oggetti formalmente diversi (il rafforzamento

---

vigilanza sull'azione dei funzionari, C. COLAPIETRO, *Governo e Amministrazione, La dirigenza pubblica fra imparzialità e indirizzo politico*, Torino, 2004, 57 ss. F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, 2006, 140.

[343] G. D'ALESSIO, *La nuova dirigenza pubblica*, Roma, 1999, 36.

[344] F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, 2006, 140.

[345] C. COLAPIETRO, *Governo e amministrazione. La dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*, cit., 73.

del principio di distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e attività di gestione, il completamento della c.d. privatizzazione del pubblico impiego, il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni e agli enti locali ecc.), ma che in realtà si inseriscono nell'ambito «di un unico progetto che è, innanzitutto, quello della modernizzazione del sistema amministrativo, come elemento determinante per la competitività del sistema paese»[346].

Un'analisi esauriente dei vari aspetti di una legge così ampia fuoriesce chiaramente dalle finalità dalla presente ricerca: ci si limiterà, pertanto, ad analizzare i principi e i criteri direttivi concernenti la riforma dell'organizzazione del Governo.

Per quanto riguarda questo aspetto, la legge di delega ridefinisce il precedente modello ministeriale sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello strutturale operando, in alcuni casi, scelte di merito, e in altri, limitandosi a fornire alcuni «parametri di riferimento».

La legge n. 59 del 1997 pone, in primo luogo, uno stretto collegamento tra la riforma dell'organizzazione del Governo e il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali[347]. Nella suddetta legge vi è la consapevolezza che «il superamento del modello ministeriale» – a cui consegue «una ridefinizione dei rapporti tra politica e amministrazione e delle relative responsabilità» – si può ottenere soltanto operando contestualmente su due fronti: da un lato, conferendo alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni

---

[346] A. PAJNO - L. TORCHIA, *Governo e amministrazione. La modernizzazione del sistema italiano*, cit., 20.

[347] Sul punto C. DI ANDREA, *Il nuovo ordinamento del Governo, Introduzione e testi*, ricerca sul Parlamento diretta da F. LANCHESTER, Roma, 2003, 21, afferma che «il trasferimento delle funzioni e dei compiti alle regioni e agli enti locali costituisce il presupposto cronologico e logico (…) della riorganizzazione delle amministrazioni centrali dello Stato», giacché «la scadenza per l'adozione dei decreti legislativi di trasferimento delle funzioni amministrative risultava antecedente rispetto la riorganizzazione dell'apparato centrale dello Stato». Da un punto di vista organizzativo, secondo G. REBORA, *Un decennio di riforme, nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento nelle pubbliche amministrazioni (1990-1999)*, cit., 78, le riforme degli anni novanta si caratterizzano per «l'adozione di un paradigma di riferimento» che è rappresentato dalla «forma organizzativa decentrata». Tali riforme «sono anzi leggibili nel senso di prescrivere un percorso, una generalizzata transizione dalla dominanza della formula tradizionale di organizzazione burocratica verso l'adozione del modello decentrato, ispirato dall'assetto multidivisionale largamente diffuso tra le imprese di grandi dimensioni e con forte diversificazione produttiva».

e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, e dall'altro lato, riorganizzando le funzioni proprie delle amministrazioni centrali[348].

La seconda questione sulla quale la legge n. 59 del 1997 fornisce una precisa indicazione concerne l'oggetto stesso della delega che riguarda sia l'Ordinamento della Presidenza del Consiglio che quello dei Ministeri. Tale scelta, tuttavia, non si traduce nella previsione di uno modello organizzativo identico, bensì, nell'indicazione di due distinti modelli in relazione alle funzioni svolte. Mentre per la Presidenza si prevede una struttura dotata di ampia autonomia organizzativa, contabile e di bilancio a supporto esclusivo delle funzioni del Presidente del Consiglio[349], i Ministeri «vengono designati come apparati di settore che svolgono funzioni di indirizzo e gestione in ambiti rideterminati»[350].

---

[348] In merito A. PAJNO - L. TORCHIA, *Governo e amministrazione. La modernizzazione del sistema italiano,* cit., 21 ss., i quali evidenziano, inoltre, come nella Costituzione repubblicana sia possibile distinguere non uno ma tre diversi modelli di organizzazione amministrativa. Il primo è il tradizionale modello ministeriale, che mantenendo fermo il principio dell'esclusiva responsabilità del Ministro per gli atti del proprio dicastero (art. 95 Cost.), «configura l'amministrazione come un apparato servente del Governo, unificato al suo interno dal principio di gerarchia, e posto alle dipendenze del Ministro». Un secondo modello emerge, invece, dagli artt. 97 e 98 Cost. che, «stabilendo il principio della preventiva determinazione normativa delle sfere di competenza delle attribuzioni e delle responsabilità proprie dei funzionari», unitamente ai principi sull'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione (art. 97, 1° e 3° comma e art. 98, 1° comma), delineano «un'amministrazione separata dal Governo, cui fanno riferimento forme specifiche di responsabilità diverse da quella ministeriale, soggetta al principio di legalità e, sulla base della legge, regolata nelle sue attività e nella sua organizzazione». Un terzo modello è, infine, delineato dagli artt. 5 e 117 Cost., che rimandano «ad un'amministrazione pubblica pluralista, autonomista e comunitaria».

[349] L'art. 12 della L. n. 59 del 1997 stabilisce alla *lett. e*) che il Governo, nel dare attuazione alla delega di cui alla *lett. a*) dell'art. 11, 1° comma, è tenuto a garantire alla Presidenza del Consiglio la più ampia "autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria". Secondo G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo 1996-1997: quadro generale*, in *Osservatorio sulle fonti 1997* (a cura di U. DE SIERVO), Torino, 1998, 198, «tale norma appare di dubbia legittimità costituzionale, in relazione all'art. 95 Cost., che demanda alla legge l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri», per di più – osserva l'autore – «l'autonomia regolamentare cui ha riguardo la norma in esame sembra alludere ad una potestà normativa assimilabile a quella degli organi costituzionali e quindi non secondaria».

[350] A. PAJNO - L. TORCHIA, *Governo e amministrazione. La modernizzazione del sistema italiano,* cit., 24. Sul punto si v. A. PAJNO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in AA. VV, *La riforma del Governo, Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 sulla riorganizzazione della presidenza del Consiglio e dei ministeri*, a cura di A. Pajno e L. Torchia, Bologna, 2000, 66, il quale evidenzia come nella legge 59 del 1997 si prende atto di una situazione nella quale i profondi cambiamenti istituzionali intervenuti nel sistema-politico istituzionali, presuppongono, sul piano degli apparati amministrativi, il primato delle politiche di coordinamento sulle politiche di settore.

Il terzo aspetto sul quale la legge delega opera una precisa scelta riguarda il sistema delle fonti chiamato a disciplinare l'organizzazione interna di ciascun Ministero. Al fine di garantire una maggiore elasticità organizzativa, la suddetta legge introduce un'importante modifica all'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, prevedendo un nuovo comma – il 4° comma *bis* – in base al quale la disciplina degli uffici e dell'organizzazione dei Ministeri è rimessa a regolamenti di delegificazione, adottati nel rispetto dei principi contenuti nel D.lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni, nonché di una serie di criteri elencati dallo stesso comma.

Tale norma, come si vedrà meglio in seguito, rappresenta uno degli aspetti più controversi della riforma. L'art. 17, 4° comma *bis*, della L. n. 400 del 1988, infatti, «non solo ignora le disposizioni costituzionali, attribuendo spazi troppo ampi, rispetto alle esigenze della riserva, ai regolamenti governativi e ministeriali, ma addirittura tende a lasciare la disciplina interamente a questi ultimi creando una sorta di riserva di regolamento»[351].

Per quanto riguarda infine gli elementi sui quali la legge delega contiene soltanto delle "linee guida", lasciando poi al Governo il compito di definire concretamente le scelte da operare caso per caso, si evidenzia la riduzione del numero dei Ministeri[352] e «il principio del pluralismo organizzativo». Con riferimento a questo principio, le norme riconoscono in particolare la possibilità di istituire accanto ai Ministeri le «c.d. amministrazioni di missione», ossia strutture amministrative *a tempo determinato* la cui esistenza è legata al raggiungimento degli obiettivi assegnati; si prevede inoltre la possibilità di istituire amministrazioni autonome, aziende o agenzie, purché la loro istituzione avvenga mediante sostituzione o attraverso la riarticolazione di strutture esistenti; si riconosce, infine, la possibilità di riorganizzare le strutture

---

[351] L. CARLASSARE. – P. VERONESI, *Regolamento (dir cost.)*, in *Enc. Dir.*, Agg. I, Milano, 2000, 951 ss. In merito anche C. DI ANDREA, *Il nuovo ordinamento del Governo, Introduzione e testi*, cit., 18 ss. Sul punto si v. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2005, 110, secondo il quale la norma in esame avrebbe introdotto, nella materia in esame una «preferenza di regolamento».

[352] Sul punto L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, cit., 703, rileva che la riduzione del numero dei Ministeri «ha effetti diretti sul funzionamento del Governo, riducendo infatti il numero di voci in seno al Consiglio dei Ministri, composto da titolari politici in rappresentanza di aree funzionali assai vaste, si rafforza la politica generale del Governo e si riduce il peso degli interessi settoriali e specifici».

di primo livello o sulla base del modello tradizionale delle direzioni generali o secondo il modello dipartimentale, nel rispetto dei criteri di omogeneità, di complementarietà e di organicità.

Complessivamente, le scelte rimesse alla discrezionalità dell'Esecutivo sono dunque circoscritte dal Legislatore «lungo un percorso caratterizzato da una duplice condizione: dal riferimento continuo all'assetto funzionale come un *prius* rispetto al quale l'assetto organizzativo è servente e dalla necessaria considerazione complessiva e non ripartita delle diverse operazioni di riordino, non potendosi intervenire separatamente su questa o quella amministrazione, ma sull'insieme degli apparati di Governo»[353].

2.1. *La riforma della Presidenza del Consiglio: il d.lgs. 303 del 1999*

Le ragioni alla base della riforma della Presidenza del consiglio realizzata con il d.lgs. 303 del 1999 sono riconducibili a due motivi principali.

Un primo motivo è legato all'impianto stesso della legge n. 400 del 1988, che pur designando per la Presidenza un «modello ad *hoc*»,configura tale apparato come una sorta di «superminisitero» separato rispetto alle altre realtà ministeriali.

Il secondo motivo riguarda il modo con il quale tale legge interpreta i poteri del Presidente del Consiglio, considerati non come funzioni, ma come vere e proprie competenze amministrative, contribuendo in tal modo alla «frammentazione e burocratizzazione del ruolo del Presidente»[354].

Complessivamente, alla vigilia della legge n. 59 del 1997 la Presidenza del consiglio continuava ad apparire una struttura sovradimensionata priva di una effettiva autonomia nel quale coesistevano uffici e dipartimenti chiamati a svolgere attività prevalentemente settoriali, estranee quindi alle funzioni

---

[353] A. PAJNO - L. TORCHIA, *Governo e amministrazione. La modernizzazione del sistema italiano,* cit., 23 ss.

[354] A. PAJNO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in AA. VV, *La riforma del Governo, Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 sulla riorganizzazione della presidenza del Consiglio e dei ministeri*, a cura di A. Pajno e L. Torchia, Bologna, 2000, 58 ss.

proprie del Presidente del Consiglio[355].

Per superare definitivamente queste problematiche, la legge n. 59 de l997 pone quattro obiettivi a fondamento delle nuova disciplina: a) assicurare il collegamento funzionale e operativo della Presidenza del Consiglio con le amministrazioni interessate; b) potenziare, ai sensi dell'art. 95 Cost., le autonome funzioni di impulso indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio con eliminazione, riallocazione o il trasferimento delle funzioni e delle risorse concernenti compiti operativi gestionali; c) trasferire a Ministeri e enti tutti i compiti e le funzioni non riconducibili all'attività propria del Presidente; d) garantire alla Presidenza un'ampia autonomia organizzativa, finanziaria e regolamentare[356].

Tale indicazioni vengono recepite dal successivo d.lgs. n. 303 del 1999 mediante tre diversi interventi.

Il primo intervento consiste nel trasferimento «immediato» presso altre amministrazioni di un primo gruppo di funzioni in tema di turismo (al Ministero dell'industria, commercio e artigianato), italiani nel mondo (al Ministero degli esteri), aree urbane (al Ministero dei lavori pubblici), e in tema di diritto d'autore e proprietà letteraria (al Ministero per i beni e le attività culturali).

Il secondo intervento ha per oggetto il c.d. trasferimento ad «effetto differito», (a partire cioè dall'entrata in vigore della riforma, fissata con l'inizio della XIV legislatura) di tutta una serie di altri uffici o dipartimenti, tra i quali, in particolare, i commissariati del governo presso le regioni (al Ministero dell'interno), il dipartimento degli affari sociali (al Ministero del

---

[355] Come evidenzia A. PAJNO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 63, «alla base di tale situazione c'era, con evidenza, un modo di intendere il ruolo ed il primato del Presidente del Consiglio affidato non all'autorevolezza del coordinamento politico, ma alla possibilità di *gestire* alcune politiche ed alcuni interventi di settore (la casa, le città, le emergenze) ritenuti strategici in un certo contesto storico».

[356] In merito O. ROSSELLI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti le fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. De Servio, Torino, 1998, 48, evidenzia che tali «obiettivi esaltano e non circoscrivono il grado di autonomia del Governo nell'adozione del decreto legislativo». Secondo l'autore, l'avvalersi della delega legislativa – sebbene "costituzionalmente legittima" – appare eccessivamente ampia poiché l'ordinamento della Presidenza del Consiglio non risulta nella legge delega «pienamente conoscibile in tutti i suoi aspetti organizzativi", in modo da "garantire al Parlamento un effettivo esercizio della propria funzione costituzionale di controllo del Governo».

welfare), e l'ufficio per Roma capitale (al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Il terzo intervento si concentra infine sul potenziamento delle funzioni proprie ed essenziali della Presidenza, ovvero le funzioni di *staff* e assistenza tecnica al Presidente del Consiglio.

Per quanto concerne quest'ultimo aspetto le novità maggiori sono contenute nell'art. 2 del d.lgs. n. 303 del 1999 che non si sostituisce agli artt. 5 e 19 della legge n. 400 del 1988 (che contengono, rispettivamente, un elenco dei compiti del Presidente e del Segretario generale) ma vi si aggiunge determinandone una «rilettura». Il suddetto articolo contiene infatti l'elenco delle funzioni per l'esercizio delle quali il Presidente si avvale della Presidenza del Consiglio. Rispetto alla legge n. 400 n. 1988 la prospettiva viene dunque ribaltata: mentre l'art. 19 della suddetta legge individua precisi compiti del Segretario generale connessi alle funzioni del Presidente definiti dall'art. 5; l'art. 2 del d.lgs. n. 303 del 1999, come analogamente i successivi artt. 3, 4 e 5, contiene le funzioni attribuite al Presidente, e conseguentemente, l'attività di supporto svolta dalla Presidenza[357].

Poiché, infatti, «la missione della Presidenza sta tutta nella sua attitudine a costituire il supporto organizzativo necessario per l'esercizio dell'attività propria del Presidente, e non sussiste, di conseguenza, una materia propria della Presidenza, diversa dall'attività del Primo Ministro, l'indicazione delle aree funzionali non può che consistere nell'indicazione delle diverse funzioni in cui si articolano gli autonomi poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri, rispetto ai quali non sussiste tanto una competenza amministrativa specifica della struttura organizzativa, quanto la necessità di porre in essere tutte le attività e le iniziative opportune per il loro migliore esercizio»[358].

Complessivamente, le funzioni attribuite al Presidente del Consiglio contenute negli artt. 2, 3, 4, e 5 possono essere distinte in tre fondamentali gruppi: al primo appartengono le funzioni relative alla direzione della politica generale e ai rapporti con il Consiglio dei Minsitri; al secondo quelle legate ai

---

[357] C. D'ORTA, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000, 5 ss.
[358] A. PAJNO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 78.

rapporti con il Parlamento e con gli altri organi costituzionali, con le istituzioni europee, con il sistema delle autonomie e con le confessioni religiose; al terzo, infine, quelle di coordinamento, promozione e monitoraggio dell'indirizzo politico-amministrativo.

Da queste considerazioni appare evidente come il percorso lungo il quale si muove il d.lgs. n. 303 del 1999 sia completamente diverso rispetto a quello intrapreso dalla legge n. 400 del 1988. Mentre quest'ultimo provvedimento mira a rafforzare il Presidente del Consiglio ampliando, da un lato, i poteri del Consiglio dei Ministri in modo da contrastare il c.d. "feudalesimo ministeriale", e dall'altro, precisando in modo analitico i compiti del Primo Ministro (art. 5), a loro volta «tradotti in una serie di compiti della macchina amministrativa» affidata al Segretario generale (art. 19); il decreto legislativo n. 303 del 1999, nella consapevolezza che «la qualità dell'azione di governo (…) dipende dalla qualità, dall'efficienza e dall'efficacia degli assetti organizzativi», pone un forte accento sulla *mission* della Presidenza quale apparato diretto a potenziare le funzioni del Presidente del Consiglio[359].

Ne consegue che «sebbene la riforma sia intitolata "*Riordinamento della Presidenza*" il primo vero oggetto della sua disciplina sono le attribuzioni del Presidente del Consiglio»[360].

---

[359] A. PAJNO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., 79. Nella stessa relazione che accompagna lo schema iniziale del suddetto decreto si sottolinea come l'intento della riforma è quello di «disegnare una Presidenza moderna e coerente con il ruolo costituzionale di direzione, impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio», riletti «alla luce dei profondi cambiamenti» intervenuti nel sistema politico-istituzionale italiano, Relazione trasmessa dal Governo alla Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge n. 59 del 1997, lavori preparatori per il parere, Servizio prerogative e immunità, Camera dei Deputati, XIII Legislatura.

[360] C. D'ORTA, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000, 7. Sul punto si v. anche M. MEZZANOTTE, *La figura del Presidente del Consiglio tra norme scritte e prassi*, in *Pol. Dir*., 2001, 339, il quale mette in evidenza come dall'analisi del D.lgs. 303 del 1999 «emerge chiaramente che invece di ricorrere alla riforma costituzionale si è preferito operare un intervento per mezzo di decreto legislativo finalizzato, almeno nelle intenzioni, a potenziare le funzioni del capo del Governo fornendo allo stesso dei mezzi di lavoro più efficaci, invertendo quel trascinamento che la figura del Premier aveva esercitato nei confronti della propria struttura servente».

2.2. *I decreti del Presidente del Consiglio in materia di autonomia organizzativa, contabile e di bilancio nonché di gestione del personale della Presidenza*

I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, nonostante siano presenti nel nostro ordinamento fin dal periodo statutario, sono stati da sempre esclusi da qualsiasi regolamentazione continuando ad operare senza alcuna disciplina di riferimento.

È soltanto dopo l'approvazione della legge n. 400 del 1988, che tali fonti hanno assunto una propria autonoma rilevanza, quali strumenti diretti a disciplinare la struttura generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Alla fine degli anni ottanta, il problema della non espressa previsione nell'art. 17 della legge n. 400 del 1988 dei regolamenti del Presidente del Consiglio, e quindi della loro legittimità, era stato risolto dalla dottrina assimilando questi tipi di atti ai regolamenti ministeriali[361]. In questo modo veniva fatto salvo non solo il principio di legalità ma anche il rispetto della procedura prevista per l'adozione dei regolamenti di cui all'art. 17, 4° comma, riconoscendo al tempo stesso la forma in d.p.c.m. anziché in d.p.r.

A seguito del rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio operato dal d.lgs. n. 303 del 1999, tale ricostruzione interpretativa risultava chiaramente inadeguata. Collocando sullo stesso piano il potere regolamentare del Presidente del Consiglio e quello dei Ministri si rischiava infatti di ammettere l'esistenza di una relazione di subordinazione tra questi due poteri e quello del Consiglio dei Ministri.

Alla luce del d.lgs. n. 303 del 1999, la relazione tra le due fonti è stata quindi reinterpretata sulla base del criterio di competenza: al Presidente del Consiglio dei Ministri è attribuito un potere regolamentare compatibile con le proprie funzioni di direzione e responsabilità della politica generale del Governo, di perseguimento della relativa unità di indirizzo politico e

---

[361] Sui Problemi insorti intorno al potere presidenziale di organizzazione interna dopo il varo della legge n. 400 del 1988 si rinvia a M. C. GRISOLIA, *Il potere di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio*, in AA. VV., *Indirizzo politico e collegialità del governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, a cura di S. Merlini, Torino, 2011, 119-124.

amministrativo, di promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri, che gli conferisce l'art. 95 Cost., 1° comma, Cost., e che il d.lgs. n. 303 del 1999 specifica all'art. 2, 2° comma; mentre al Consiglio dei Ministri spetta il restante potere normativo[362].

Ad ogni modo, il d.lgs. n. 303 del 1999 ha sicuramente chiarito il problema del fondamento del potere regolamentare presidenziale prevedendo un ampio potere di decretazione in materia di autonomia organizzativa (art. 7), contabile e di bilancio (art. 8) nonché di gestione del personale (art. 9)[363], sottratto alle normali procedure dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, e, originariamente, anche al controllo preventivo degli organi ausiliari del Governo[364].

---

[362] O. ROSSELLI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti le fonti del diritto*, cit., 55 ss. Con riferimento ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, CARLASSARE L. - VERONESI P., *Regolamento (dir cost.)*, cit., 953, ritengono che «in base alla nuova normativa (…), da un lato ne sembra dubbia la posizione di parità rispetto ai regolamenti ministeriali, cui sarebbero, invece, sovraordinati, dall'altro lato, diventa problematico condurre un discorso unitario per tutti i decreti del Presidente del Consiglio. Mentre infatti questi decreti restano in via generale assimilati ai regolamenti ministeriali, neppure le regole procedimentali fissate per ogni tipo di regolamento dall'art. 17 della legge n. 400/1988 valgono per i decreti del Presidente del Consiglio cui è prevista l'emanazione dagli art. 7, 8 e 9 del d.lgs. n. 303/1999, alcuni dei quali sono sicuramente di natura regolamentare».

[363] In merito O. ROSSELLI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti le fonti del diritto*, cit., 61, evidenzia che tra i problemi posti da tali decreti vi è quello relativo alla loro pubblicità. Per i suddetti atti, il d.lgs. n. 300 del 1999 non pone nessuna indicazione, tuttavia, secondo l'autore, «la sussistenza di un principio generale dell'ordinamento giuridico che richiede che il soggetto che adotta un atto normativo o provvedimentale di rilevanza generale debba assumere l'onere di forme adeguate di pubblicità collettiva anche laddove non espressamente previste, sembrerebbe sgomberare il campo da qualsiasi dubbio sul permanere dell'obbligo di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale certamente per i d.p.c.m. a contenuto regolamentare, e in linea di principio, anche per quelli a contenuto provvedimentale».

[364] Il regime di autonomia della Presidenza è stato in parte ridimensionato dalla Corte costituzionale, la quale, giudicando su un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Corte dei conti (sent. 29 maggio 2002, n. 221), ha dichiarato incostituzionale il primo periodo dell'art. 9, 7° comma, del d.lgs. n. 303 del 1999, che sottraeva tali atti al parere e al controllo degli organi ausiliari del Governo. Attraverso la suddetta sentenza la Corte non si è «addentrata nel campo minato della definizione della natura e dei limiti dell'autonomia riconosciuta al Presidente del Consiglio» ma si è limitata a chiarire soltanto che l'art. 9, 7° comma, del d.lgs. 303 del 1999, risultava lesivo della posizione costituzionale attribuita alla Corte dei conti per violazione dell'art. 76 Cost., C. GRISOLIA, *Il potere di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio*, cit., 129 ss. Sulla sentenza n. 221 del 2002, si v. anche M. MIDIRI, *La Presidenza del Consiglio e la sua autonomia*, in *Giur. It.*, 2003, 1540 ss., il quale rileva come la sentenza della Corte abbia creato «nuovamente un fossato tra lo Statuto di organizzazione della Presidenza dei Consiglio dei Ministri e quello degli organi costituzionali guarentigiati»; C. PINELLI, *Nota a sentenza n. 221/2002*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2002, 1180 ss.; F. ALBO, *La configurazione dell'autonomia della Presidenza del Consiglio dei Ministri tra riserva di legge e principio di legalità*, in *Riv. Amm.*, 2002, 793 ss.; G. D'AURIA, *La Presidenza del Consiglio è un organo costituzionale? (A proposito della «restituzione» alla Corte dei conti del controllo preventivo di legittimità sugli atti della Presidenza del Consiglio),*

Per quanto riguarda l'autonomia organizzativa essa si concretizza nel potere del Presidente del Consiglio di disciplinare mediante propri decreti gran parte dell'assetto organizzativo della Presidenza[365]. In particolare, spetta al Presidente a) l'individuazione delle strutture operative di cui si avvalgono i Ministri o i sottosegretari da lui delegati, b) la definizione del numero massimo degli uffici e dei servizi in cui si articolano rispettivamente i dipartimento e gli uffici; c) la composizione degli uffici di diretta collaborazione del Presidente, e quelli dei Ministri senza portafoglio e dei Sottosegretari alla Presidenza; d) l'istituzione di eventuali strutture di missione per la realizzazione di programmi specifici. Per quanto concerne gli uffici di secondo livello, l'organizzazione interna è invece rimessa, nell'ambito delle rispettive competenze, al Segretario generale della Presidenza del Consiglio o a Ministeri senza portafoglio o ai sottosegretari.

Relativamente all'autonomia contabile e di bilancio, l'art. 8 del d.lgs. 303 del 1999 introduce importanti novità stabilendo che alla Presidenza è attribuito, al pari di qualsiasi organismo costituzionale, un apposito stanziamento del bilancio statale. La disciplina della struttura del bilancio e della gestione delle spese è rimessa ad appositi d.p.c.m. adottati tendo conto delle particolari esigenze di tale apparato e in coerenza con i principi generali della contabilità pubblica e i criteri di classificazione della spesa del bilancio statale. Il controllo prima operato dall'ufficio centrale del bilancio viene inoltre sostituito dal controllo effettuato direttamente da un ufficio interno alla Presidenza.

---

in *Foro It.*, 2003, I, 36, D. GIROTTO, *Conflitto fra poteri con seguito legislativo: la Corte dei conti difende (per ora) le proprie attribuzioni*, in *Giur. Cost.*, 2002, 3036 ss.

[365] Sul punto, C. COLAPIETRO, *Il Governo e la Pubblica amministrazione*, cit., 394, il quale sottolinea come «ciascun Presidente del Consiglio, grazie al dinamismo delle strutture presidenziali, può dar loro una impronta personale, ridefinendo, in relazione al programma di governo che vuole portare avanti, le strutture generali della Presidenza del Consiglio». Occorre evidenziare che Il d.lgs. n. 303 del 1999 nella sua versione originaria si limitava a prevedere come necessari soltanto il Segretario generale, i dipartimenti per la partecipazione all'Unione Europea, per i rapporti con le autonomie e per gli affari giuridici e legislativi. L'art. 5 pur contenendo un esplicito riferimento alle politiche di pari opportunità non prevedeva espressamente l'istituzione di un apposito dipartimento. Al vertice del Segretariato generale la riforma mantiene il Segretario generale. Quest'ultimo, legato con il Presidente del Consiglio da un rapporto fiduciario, è ora responsabile, in base all'art. 7, 5° comma, del d.lgs. n. 303 del 1999, soltanto della gestione amministrativa e contabile delle strutture poste alle sue dirette dipendenze. La responsabilità delle strutture affidate a ministri senza portafoglio o a sottosegretari viene invece ricondotta a funzionari posti alle loro dirette dipendenze.

Per quanto concerne infine la gestione del personale si evidenza l'attribuzione al Presidente del potere di individuare, mediante d.p.c.m., il contingente di personale non appartenente ai ruoli della Presidenza (si tratta del personale di prestito, proveniente cioè da altre pubbliche amministrazioni, del personale proveniente dal settore privato, nonché dei consulenti o esperti anche estranei alla Pubblica amministrazione). Con proprio decreto il Presidente stabilisce anche il trattamento economico del Segretario generale e dei vice segretari generali nonché i compensi da corrispondere ai consulenti, agli esperti, al personale estraneo alla pubblica amministrazione (art. 9 del D.lgs. n. 303 del 1999).

2.3 *L'originario assetto organizzativo dei Ministeri previsto dal d.lgs. n. 300 del 1999*

Da un punto di vista organizzativo, il testo originario del d.lgs. n. 300 del 1999 si caratterizza soprattutto per la riduzione del numero dei Ministeri da diciotto a dodici[366].

L'idea originaria di tutta la riforma è infatti quella «di diminuire i centri di comando e coordinamento, sia a livello politico sia dell'amministrazione, individuando grandi aree funzionali di materie omogenee riconducibili ad una missione pubblica unitaria»[367].

Nel suddetto provvedimento i Ministeri sono distinti in due gruppi: da una parte quelli organizzati in base al modello dipartimentale, dall'altra quelli articolati in direzioni generali[368].

Per quanto riguarda l'organizzazione interna di ciascun Ministero, la riforma si limita a stabilire il numero massimo delle unità di primo livello,

---

[366] Per quanto concerne l'attuale assetto dei Ministeri v. Cap. III, § 3.3.

[367] G. REBORA, *Un decennio di riforme, nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento nelle pubbliche amministrazioni (1990-1999)*, cit., 121.

[368] I ministeri organizzati secondo il modello dipartimentale sono: interno; giustizia; economia e finanze; attività produttive; politiche agricole e forestali; ambiente e tutela del territorio; infrastrutture e trasporti; lavoro, salute e politiche sociali; istruzione, università e ricerca. Quelli organizzati secondo il tradizionale modello delle direzioni generali sono invece: difesa; affari esteri e beni e attività culturali.

costituite – alternativamente – dai dipartimenti o dalle direzioni generali (nella versione originaria del decreto si prevede la costituzione di trentaquattro dipartimenti e quaranta direzioni generali).

Ai dipartimenti sono attribuiti «compiti finali concernenti grandi aree di materie omogenee» e i «relativi compiti strumentali». Al vertice di ogni dipartimento è posto un "Capo-Dipartimento" a cui sono assegnati compiti di coordinamento, di direzione e controllo degli uffici di livello dirigenziale generale incardinati all'interno del Dipartimento stesso[369]. Quest'ultimo è nominato con d.p.r., previa deliberazione del consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente. Ad ogni ufficio dirigenziale generale è invece preposto un Dirigente generale, nominato con d.p.c.m., su proposta del Ministro competente ed indicazione del Capo del dipartimento. Il Dirigente generale è responsabile dei risultati di gestione complessivamente raggiunti, rispetto agli indirizzi politici del Ministro (art. 5, 2°, 3° e 4° comma del d.lgs. 300 del 1999)

Complessivamente, il dipartimento si configura come un apparato «tendenzialmente autosufficiente» in grado cioè di perseguire autonomamente gli indirizzi politici stabiliti dal Ministro[370].

Le direzioni generali svolgono invece funzioni settoriali rispetto alle attribuzioni del Ministero, ovvero funzioni strumentali all'esercizio dei compiti istituzionali. Il vertice amministrativo di tali Ministeri è costituito dal

---

[369] L'art. 5 d.lgs. 300 del 1999 stabilisce, in particolare, che a tale figura spetta il compito di determinare i programmi per dare attuazione agli indirizzi del Ministro; allocare le risorse umane e strumentali disponibili per l'attuazione dei programmi secondo principi di economicità, efficacia ed efficienza, nonché di corrispondenza del servizio al pubblico interesse; svolgere funzione di propulsione, di coordinamento di controllo e vigilanza nei confronti degli uffici del dipartimento; promuovere e mantenere relazioni con gli organi competenti dell'Unione Europea; adottare gli atti per l'utilizzazione ottimale del personale secondo criteri di efficienza; è infine sentito dal Ministro per quanto concerne il conferimento degli incarichi di livello dirigenziale generale, per l'adozione dei provvedimenti di revoca dei suddetti incarichi, nonché per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo attribuite al Ministro ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 29/1993 e successive modificazioni.

[370] L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei Ministeri: le disposizioni generali*, cit., 136. Sui dipartimenti si v. H. ROCCHIO, *Dipartimento*, in *Glossario di parole chiave per la riforma dei Ministeri*, a cura di G. D'Auria, in *Riv. Corte Conti*, 1998, 195 ss., la quale evidenzia come il dipartimento si caratterizza per una elevata «efficienza operativa». Il modello dipartimentale, infatti, «assicura la interdisciplinarietà e l'integrazione delle competenze, per cui le varie conoscenze specialistiche, richieste per l'adozione di decisioni razionali, vengono tra loro armonizzate, integrate, ridotte a sistema».

Segretario generale (art. 6, d.lgs. n. 300 del 1999). Quest'ultimo rappresenta la figura di snodo tra l'attività di indirizzo politico e l'attività di gestione. Ad esso spetto infatti il compito fondamentale di coordinare l'azione amministrativa di tutte le direzioni generali rispetto gli indirizzi politici impartiti dal Ministro[371].

La nuova articolazione strutturale interna di ciascun Ministero prevede altresì la trasformazione dei "Gabinetti ministeriali" in "Uffici di diretta collaborazione", ovvero uffici di *staff* chiamati a coadiuvare il Ministro nella definizione degli obiettivi, nell'elaborazione delle politiche pubbliche e nella valutazione della relativa attuazione[372]. La concreta disciplina di tali uffici è rimessa ad appositi regolamenti adottati ai sensi dell'art. 17, 4° comma *bis*, della legge n. 400 del 1988.

Le altre novità di rilievo della riforma sono rappresentate dall'istituzione delle Agenzie (tra le quali, in particolare, si evidenziano le agenzie fiscali) e nella riorganizzazione degli uffici periferici dell'amministrazione centrale.

Le agenzie vengono configurate come apparati esterni ai Ministeri che esercitano – in condizioni di parziale autonomia[373] – funzioni di carattere

---

[371] M. DE BENEDETTO, *Segretario generale*, in *Glossario di parole chiave per la riforma dei Ministeri*, a cura di G. D'Auria, in *Riv. Corte conti*, 1998, 235.

[372] Prima della riforma realizzata con il d.lgs. n. 300 del 1999, nessun Ministro aveva mai disciplinato «con formalità anche ridottissime, la vita di gabinetti che già negli anni cinquanta costituivano ormai realtà complesse e di rilevanti dimensioni». La politica, infatti, «stretta nella morsa della riserva relativa di legge per l'organizzazione degli uffici di *line*», aveva confinato «nella più assoluta estemporaneità gli uffici di staff di più diretta propria emanazione», G. VETRITTO, *Il rapporto politica-amministrazione nella sua dimensione organizzativa*, in *www.sspa.it*, *La direzione politica degli apparati centrali dello Stato: gli uffici di staff dei Ministri in età repubblicana*, a cura di S. Sepe, PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, 2003. A partire dagli anni novanta, a seguito dell'introduzione nel nostro ordinamento del principio di distinzione tra politica e amministrazione, e la conseguente netta ripartizione fra Ministro e dirigenti dei poteri di indirizzo politico e dei poteri di gestione, si assiste «ad una maggiore articolazione dei poteri propri del Ministro» che accentuano il suo ruolo «come membro del governo e responsabile politico di un settore, rispetto alla posizione duale precedentemente rivestita di vertice politico e vertice amministrativo». Proprio a partire «da questa accentuazione discende e consegue la ridefinizione dell'assetto e del ruolo degli apparati di supporto del Ministro» operata dall'art. 7 del d.lgs. n. 300 del 1999, L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei Ministeri: le disposizioni generali*, cit., 142 ss.

[373] In questo senso si v. C. DI ANDREA, *Il nuovo ordinamento del Governo, Introduzione e testi*, cit., 34, l'autonomia di tali strutture appare «significativamente limitata», giacché «né le attribuzioni né le norme generali sull'organizzazione sono rimesse all'autonoma decisione delle agenzie. Le prime sono riservate al decreto legislativo mentre le seconde sono determinate dallo Statuto di ciascuna agenzia. Statuto che – nonostante la denominazione fortemente evocativa – non costituisce manifestazione di poteri di autodeterminazione».

prevalentemente tecnico-operativo. Il modello generale prevede che al vertice di ogni agenzia è posto un direttore che è coadiuvato, nell'esercizio delle sue funzioni, da un comitato ristretto composto da non più di quattro dirigenti dell'agenzia stessa[374].

Per quanto riguarda l'assetto organizzativo dell'amministrazione periferica statale, il d.lgs. n. 300 del 1999 prevede l'istituzione degli "Uffici territoriali del Governo" a cui sono assegnate le funzioni prima svolte dagli uffici periferici dei Ministeri, ad eccezione dei settori della difesa, degli esteri, dell'istruzione, dei beni e delle attività culturali, dell'economia e delle finanze e di quelle attribuite agli uffici periferici delle Agenzie[375].

2.4. *Il regolamento quale fonte sull'organizzazione dei Ministeri*

Il difficile e lungo dibattito sul rapporto tra legge e regolamento ha trovato una prima soluzione soltanto alla fine degli anni ottanta con l'approvazione della L. n. 400 del 1988[376]. Come noto, tale provvedimento ha disciplinato, introducendo precisi vincoli e limiti, tutta l'attività normativa del Governo: dagli atti aventi forza di legge fino agli atti normativi di natura regolamentare e

---

Occorre tener presente inoltre che le Agenzie sono comunque sottoposte alla vigilanza di un Ministro e al controllo della Corte dei conti.

[374] Il d.lgs. n. 300 del 1999 distingueva originariamente dodici agenzie a loro volta distinte in due fondamentali gruppi: da una parte quelle appartenenti al modello generale (art. 8 e 9), e dall'altra quelle che facevano riferimento ad un modello specifico (art. 10). Nel primo gruppo rientravano: a) l'Agenzia per le normative e i controlli tecnici; b) l'Agenzia per la proprietà industriale; c) l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici; d) l'Agenzia dei trasporti tecnici e delle infrastrutture; e) l'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale; f) l'Agenzia per il servizio civile; g) l'Agenzia Industrie difesa. Le restanti cinque agenzie (quelle fiscali e quella di protezione civile) erano invece sottoposte ad un regime speciale che derogava le disposizioni generali. Sulle Agenzie si rinvia a G. ARENA, *Agenzia amministrativa*, in *Enc. Giur.*, Vol. I, Roma, 1998 e F. MERLONI, *Il nuovo modello di Agenzia nella riforma dei Ministeri*, in *Dir. Pubbl.*, 1999, 741 ss.

[375] Sulla riforma dell'amministrazione periferica si v. G. D'AURIA, *L'organizzazione periferica dello Stato*, in AA. VV., *La riforma dell'amministrazione centrale*, a cura di G. Vesperini, Milano, 2005, 75 ss.

[376] Nei primi quarant'anni della storia costituzionale italiana la potestà regolamentare del Governo ha trovato la propria disciplina all'interno di testi normativi antecedenti l'approvazione della Costituzione repubblicana (art. 1 della L. n. 100 del 1926). La materia è infatti quasi del tutto ignorata dalla Carta costituzionale che si limita ad affermare all'art. 87, 5° comma, che spetta al Capo dello Stato il compito di emanare i regolamenti.

ministeriale[377].

Per quanto concerne la potestà regolamentare, l'art. 17 della suddetta legge distingueva originariamente le seguenti tipologie: a) i regolamenti per «l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi»[378]; b) i regolamenti «per l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli riservati alla competenza regionale»; i regolamenti per la disciplina di quelle materie «in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge», i regolamenti per l'organizzazione dei pubblici uffici; c) i regolamenti "in delegificazione" per la disciplina «delle materie non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari»[379]; d) i regolamenti relativi all'organizzazione del lavoro ed ai rapporti dei pubblici dipendenti in base agli accordi sindacali[380].

Nella fase di attuazione, tuttavia, l'art. 17 della legge n. 400 del 1988 non è riuscito ad imporsi «come regola della produzione giuridica»[381] dando stabilità

---

[377] Sul potere regolamentare del governo si rinvia a G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del governo (1996-2006)*, in *Osservatorio delle fonti 2006*, a cura di P. Caretti, Torino, 2007, 183 ss.

[378] In merito M. S. CICCONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2001, 373, afferma che «il concetto di esecuzione si caratterizza sotto due aspetti: in negativo, perché i regolamenti in questione non possono in alcun modo innovare o aggiungere alcunché rispetto agli atti normativi ai quali si riferiscono; in positivo perché tali regolamenti hanno soltanto il compito di completare quanto già potenzialmente ricompreso negli atti suddetti». Va precisato che l'art. 11 della L. n. 25 del 1999 ha aggiunto ai c.d. regolamenti esecutivi anche quelli destinati a dare esecuzione ai regolamenti comunitari.

[379] Sul punto F. MODUGNO, *Appunti sulle fonti del diritto*, Torino, 2005, 109, evidenzia che «il regolamento in delegificazione si sostituisce alle precedenti disposizioni contenute nelle leggi o in atti aventi forza di legge, sulla base di una legge c.d. di autorizzazione», ovvero «una legge che demanda al regolamento il potere di disporre *qualcosa di più* di quanto non si possa fare con i regolamenti tipici, ossia il potere di *abrogare* precedenti disposizioni legislativa». Nell'ambito della categoria dei regolamenti in delegificazione l'autore distingue inoltre «tre figure»: il regolamento c.d. «esecutivo», cioè «abilitato a subentrare in via definitiva alla preesistente disciplina legislativa di una determinata materia»; il regolamento c.d. «modificativo», ovvero «abilitato ad aggiornare elenchi e tabelle allegati alla legge abilitante»; il regolamento c.d. «derogatorio» in grado cioè di «derogare, con riguardo ad uno specifico soggetto ed all'attività da esso svolta, alla disciplina legislativa di una determinata materia».

[380] Questa tipologia di regolamenti è stata soppressa dall'art. 74 del D.lgs. n. 29 del 1993, e dall'art. 72, 1° comma, lett. *l*), del D.lgs. n. 165 del 2001.

[381] L. CARLASSARE - P. VERONESI, *Regolamento (dir cost.)*, cit., 954.

al rapporto tra fonte primaria (la legge) e fonte secondaria (il regolamento), ma ha addirittura finito per stravolgere tale rapporto[382]. Al mancato rispetto delle regole procedurali e formali, si è infatti aggiunta la sua parziale modifica mediante l'introduzione di una nuova tipologia di regolamenti la cui legittimità costituzionale è apparsa fin da subito discutibile[383]. Il riferimento è all'art. 13 della legge n. 59 del 1997, con il quale è stato introdotto un nuovo comma, il 4° comma *bis*, per il quale l'organizzazione degli apparati ministeriali sono rimessi a regolamenti di delegificazione ai sensi del comma 2 [384]. Tale modifica è stata definitivamente "consacrata" nell'art. 4 del D.lgs. n. 300 del 1999 contenente disposizioni sull'organizzazione dei Ministeri [385].

Da una prima sommaria analisi, l'art. 17, 4° comma *bis*, «potrebbe risultare particolarmente *seducente* ed addirittura giustificabile» dinanzi alle «esigenze di duttilità ed elasticità dell'ordinamento, anche nella prospettiva di restituire al Parlamento quella preminenza nel sistema, evitando di disperderne l'opera nella c.d. *microlegislazione*»[386].

In realtà, la suddetta norma presenta molteplici elementi di diversificazione rispetto al modello classico di delegificazione previsto dal 2° comma del medesimo articolo[387].

---

[382] La fragilità delle prescrizioni contenute nella L. n. 400 del 1988 viene generalmente ricondotta alla natura di tali norme che essendo contenute in una legge ordinaria sono facilmente derogabili e modificabili dal legislatore successivo, su tutti, si v. F. MODUGNO - S. NICCOLAI, *Atti normativi*, in *Enc. Giur.*, Vol. III, 1997, 19 ss.

[383] Sul punto G. TARLI BARBIERI, *Fonti del diritto e riforma dei Ministeri*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, a cura di U. De Siervo, Torino, 2000, 71, evidenzia che «il 4° comma *bis*, legittimando, una volta per tutte, la delegificazione dell'organizzazione di tutti gli apparati ministeriali implica un tipo di ripartizione di competenza tra legge e regolamento relativamente flessibile e verticale che non appare compatibile con il principio di riserva di legge di cui agli artt. 95, 3° comma, e 97, 1° comma, Cost.».

[384] Tale processo, come noto, ha preso avvio nella prima metà degli anni novanta con l'approvazione del D.lgs. n. 29 del 1993. L'art. 6 del suddetto decreto aveva infatti attribuito ai regolamenti governativi l'individuazione degli uffici di primo livello regolamenti ministeriali il compito di stabilire gli uffici di secondo livello, G. TARLI BARBIERI, *Fonti del diritto e riforma dei Ministeri*, cit., 69.

[385] Secondo l'opinione di L. CARLASSARE - P. VERONESI, *Regolamento (dir cost.)*, cit., 953, «il rinvio al 2° comma dell'art. 17, contenuto nell'aggiunto 4° comma *bis*, appare del tutto formale, in quanto crea un abbinamento solo fittizio tra due modelli assolutamente diversi».

[386] G. CHIARA, *Spunti problematici sui regolamenti delegificanti di organizzazione degli uffici pubblici*, in *Nuove Autonomie*, 1999, 756.

[387] In questo senso, N. LUPO, *Dalla legge al regolamento: lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2003, 226, secondo il quale la suddetta disposizione «ha alterato profondamente l'istituto della delegificazione come delineato nel 1988».

L'art. 17, 2° comma, stabilisce infatti che la legge autorizzante l'esercizio della potestà regolamentare del Governo è tenuta a fissare – nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge – le norme generali regolatrici della materia, e a disporre l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle disposizioni regolamentari[388].

In tal modo, «circondando cioè il fenomeno delegificante con una serie di cautele volte ad impedire il trasferimento di intere materie» alla fonte regolamentare, si salvaguardava il ruolo di "centralità" della legge[389].

Rispetto alle due condizioni appena menzionate, l'art. 17, 4° comma *bis*, si è limitato, invece, a richiamare i principi posti dal D.lgs. n. 29 del 1993 (ora contenuti nel D.lgs. n. 165 del 2001), e a indicare alcuni criteri di organizzazione dei pubblici uffici piuttosto generici[390] lasciando così al governo un ampio spazio di intervento[391].

Complessivamente, ne è scaturito un modello di delegificazione *ex novo*,

---

[388] Il sistema di delegificazione previsto dal comma 2 dell'art. 17 della L. n. 400 del 1988 ha fatto proprio il modello della c.d. abrogazione condizionata o differita, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. II, Padova, 1983, 132 ss.

[389] G. CHIARA, *Spunti problematici sui regolamenti delegificanti di organizzazione degli uffici pubblici*, in *Nuove Autonomie*, 1999, 760. Il sistema di delegificazione previsto dal comma 2 dell'art. 17 della L. n. 400 del 1988 ha fatto proprio il modello della c.d. abrogazione condizionata o differita, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. II, Padova, 1983, 132 ss.

[390] Così, N. LUPO, *Dalla legge al regolamento: lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, cit., 231. In questo senso anche F. SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, in *Dir. Amm.*, 1999, 12 ss., e G. TARLI BARBIERI, *Fonti del diritto e riforma dei Ministeri*, cit., 71. Contra, E. CATELANI, *Regolamenti di organizzazione e altri atti di disciplina degli uffici ministeriali*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, 2001, 174, la quale osserva che i limiti ai regolamenti di organizzazione vanno individuati anche «nei principi ispiratori di tutto il complesso processo di riforma della P.A. che non può essere visto a *compartimenti stagni*». Più precisamente, secondo l'autrice, «la copertura legislativa richiesta dall'art. 97 1° comma, Cost., è (…) garantita non solo attraverso i principi contenuti dalla L. n. 59 del 1997, ma anche dall'insieme di atti legislativi che sono stati emanati al fine della realizzazione di questa complessa riforma della P.A.».

[391] Per l'adozione dei suddetti regolamenti l'Esecutivo è tenuto ad osservare, oltre ai principi contenuti nel D.lgs. n. 29 del 1993 i seguenti criteri: «a) riordino degli uffici di diretta collaborazione con i Ministri e i sottosegretari di Stato, stabilendo che tali uffici svolgano esclusivamente compiti di supporto dell'organi di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione; b) individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, centrali e periferici, mediante diversificazione tra strutture con funzioni finali e con funzioni strumentali e loro organizzazione, per funzioni omogenee e secondo criteri di flessibilità eliminando le duplicazioni funzionali; c) previsione di strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati; d) indicazione e revisione periodica della consistenza delle piante organiche; e) previsione di decreti ministeriali di natura non regolamentare per la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali» (art. 17, 4° comma *bis*, della L. n. 400 del 1988).

nettamente potenziato rispetto a quello previsto dal 2° comma dello stesso articolo[392].

I suddetti regolamenti non solo incidono su norme sovraordinate[393], ma hanno una «stabilità estranea» alle fonti secondarie. L'art. 17, 4° comma *bis*, infatti, «non demanda ad altre leggi l'autorizzazione a porre in essere di volta in volta, processi di delegificazione», ma realizza, in realtà, un «trasferimento permanente» della materia concernente l'organizzazione degli apparati ministeriali alla fonte regolamentare dando vita ad una sorta di "riserva di regolamento" [394].

Un altro aspetto che differenzia il modello di delegificazione contenuto nell'art. 17, 4° comma *bis*, della L. n. 400 del 1988, rispetto a quello previsto

---

[392] Secondo l'opinione di A. PIZZORUSSO, *Le fonti secondarie*, in *Le fonti del diritto italiano:1 Le fonti scritte*, *Trattato di diritto civile*, a cura di R. Sacco, Torino, 1998, 157, i nuovi regolamenti sono «dotati di caratteristiche intermedie fra quelle proprie dei regolamenti delegati (…) e quelle proprie dei decreti legislativi». Sul punto anche F. MODUGNO, *Appunti sulle fonti del diritto*, cit., 120, secondo il quale le modifiche apportate dall'art. 13 della L. n. 59 del 1997 hanno finito per introdurre «una disciplina *a carattere generale* in materia di *regolamenti di organizzazione dell'amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo* (…) con effetto *delegificante* rispetto alle disposizioni di legge vigenti in materia». In questo modo, pertanto, «viene (…) istituito un vero e proprio *sottotipo* rispetto al modello regolamentare predisposto dalla L. n. 400 del 1988, sia per le varianti procedimentali (*proposta del Ministro competente d'intesa con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con il Ministro del tesoro*; previsto parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia) che per l'indicazione della materia sulla quale i regolamenti devono intervenire (*specializzazione* per materia: organizzazione e disciplina degli uffici dei Ministeri)».

[393] Sul punto occorre evidenziare che il successivo art. 4 del D.lgs. n. 300 del 1999 prevede, all'ultimo comma, una norma nella quale si stabilisce che «i regolamenti raccolgono tutte le disposizioni normative relative a ciascun Ministero e che le restanti norme vigenti sono abrogate con effetto dall'entrata in vigore dei regolamenti medesimi». Secondo C. DI ANDREA, *Il nuovo ordinamento del Governo, Introduzione e testi*, cit., 28, appare evidente «la forzatura» di questa disposizione anche se «nella prospettiva del legislatore delegato se ne possono comprendere le ragioni». *Contra*, G. D'AURIA, *La nuova geografia dei Ministeri*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000, 19, secondo il quale «un'operazione di *nettoyage* normativo è del tutto legittima una volta che: a) la materia organizzativa viene, in linea generale, delegificata nei termini di cui all'art. 17, 4° comma *bis*; b) un decreto legislativo dispone, sul presupposto dell'avvenuta delegificazione l'abrogazione di norme che non vengono fatte proprie da un regolamento delegificante di organizzazione».

[394] G. CHIARA, *Spunti problematici sui regolamenti delegificanti di organizzazione degli uffici pubblici*, in *Nuove Autonomie*, 1999, 762. Secondo N. LUPO, *Dalla legge al regolamento: lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, cit., 227 ss., si tratta in realtà di una delegificazione «tendenzialmente permanente» non essendo la "riserva" costituzionalmente garantita. Sul punto si veda anche U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale, in Osservazioni sulle fonti 1998*, Torino, 1999, XXI, nota 26, il quale pur ritenendo che «l'espressione riserva di regolamento» non è una «forzatura», riconosce comunque che la disposizione in esame, in mancanza di qualsiasi garanzia costituzionale, consente al legislatore la possibilità di rilegificare la materia.

dal 2° comma dello stesso articolo, riguarda la previsione del necessario parere delle Commissioni parlamentari competenti sugli schemi dei medesimi regolamenti entro trenta giorni dalla loro adozione.

L'introduzione di questa fase procedimentale è stata ricondotta alla necessità di garantire al Parlamento la possibilità di "intervenire" sulle scelte dell'Esecutivo. In realtà tale prescrizione, più che consentire quella necessaria «collaborazione» tra Parlamento e Governo nell'attività normativa, ha finito per confermare «la diminuita incidenza dell'organo legislativo nello specifico settore dell'organizzazione dei pubblici uffici» mediante la previsione di «forme di controllo alternative e più elastiche». In effetti, non si può non condividere l'opinione di chi ritiene che «in mancanza di una compiuta fissazione dei canoni legislativi alla cui stregua verificare la rispondenza delle disposizioni regolamentari paiono dubbie la legittimità e l'opportunità di utilizzare il parere delle commissioni parlamentari quale strumento di collegamento tra Parlamento e Governo, in sostituzione di un'azione diretta del primo»[395].

Per quanto riguarda l'*iter* di formazione dei suddetti regolamenti, va osservato che è stato fin da subito sottolineato come la nuova tipologia di regolamenti non poteva costituire «uno strumento normativo agile». La «lentezza dell'*iter* di formazione» si desume non solo dal fatto che sugli schemi di tali regolamenti le suddette norme richiedono il parere delle Commissioni parlamentari, quello del Consiglio di Stato e la registrazione da parte della Corte dei conti, nonché il parere delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, ai sensi dell'art. 19 della L. n. 59 de 1997, ma soprattutto dalla «prassi»[396].

I rischi della portata innovativa di tale norma e gli stessi dubbi sulla sua legittimità si sono ulteriormente ampliati nel momento in cui il legislatore

---

[395] G. CHIARA, *Spunti problematici sui regolamenti delegificanti di organizzazione degli uffici pubblici*, in *Nuove Autonomie*, 1999, 764 ss. Di parere opposto N. LUPO, *Dalla legge al regolamento: lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, cit., 238, secondo il quale «l'introduzione di una fase parlamentare nel procedimento di elaborazione di questa categoria di regolamenti appare una scelta comprensibile, se solo si ricorda che in tale materia (...) il governo resta libero di adottare regolamenti di delegificazione senza necessità di una previa autorizzazione legislativa».

[396] C. DI ANDREA, *Il nuovo ordinamento del Governo, Introduzione e testi*, cit., 29 ss.

delegato ha esteso, con gli artt. 4 e 55 del D.lgs. n. 300 del 1999, l'applicabilità dell'art. 17, 4° comma *bis*, a tutte le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, ed in tutti i settori connessi alla riorganizzazione dell'assetto ministeriale.

A rendere ancora più problematico il sistema delle fonti chiamato a disciplinare l'organizzazione ministeriale è stata infine la norma, prevista dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, e oggi contenuta nell'art. 16, lett. *c)* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che ha affidato ai dirigenti generali il compito di adottare gli atti relativi all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale. L'art. 4 del D.lgs. n. 300 de l999 prevede, infatti, che i singoli Ministri possono stabilire, mediante decreti ministeriali di natura non regolamentare, «proprio quell'organizzazione in base alla quale i dirigenti sono chiamati a raggiungere gli obiettivi e i risultati loro assegnati senza essere messi paradossalmente in condizione di organizzare i propri uffici»[397].

3. Il lungo processo di attuazione della riforma dell'organizzazione del Governo: la distorta prassi dei decreti legge

3.1. La "prima fase" di attuazione della riforma

Il nuovo Ordinamento del Governo delineato dai d.lgs. nn. 300 e 303 del 1999 è entrato in vigore con la nomina del primo Governo della XIV Legislatura (10 giugno 2001) ed è stato oggetto, fin da subito, di una serie di modifiche che ne hanno stravolto l'impianto originario.

In realtà, già sul finire della XIII Legislatura, la previsione di razionalizzare l'organizzazione dei Ministeri[398], è stata in un certo senso disattesa a seguito

---

[397] C. COLAPIETRO, *Governo e amministrazione. La dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*, cit., 4.

[398] Secondo l'opinione di A. PAJNO, *Riorganizzazione del Governo e riforme costituzionali*, in AA. VV., *La riforma del Governo. Commenti ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, a cura di A. Pajno – L. Torchia, Bologna, 2000, 460, «la riduzione dei Ministeri comporta (…) una significativa

dell'istituzione «di una nuova figura, dai tratti per certi versi ambigua, che orbita intorno al Consiglio dei Ministri»[399].

La legge 26 marzo 2001, n. 81[400], ha infatti previsto il conferimento a non più di dieci sottosegretari – con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio – del «titolo» di Vice Ministro per lo "svolgimento di deleghe relative ad aree e progetti di competenza di una o più strutture dipartimentali, ovvero di più direzioni generali" [401].

---

riduzione dei componenti del Consiglio dei Ministri» che rafforza la politica generale del Governo» e riduce il «peso degli interessi di settore».

[399] C. DI ANDREA, *Il nuovo ordinamento del Governo, Introduzione e testi*, cit., 36; sul punto anche R. ALESSE, *Il fallimento istituzionale della figura dei Vice Ministri*, in *www.forumcostituzionale.it*, 10 settembre 2003, sottolinea che «la figura dei Vice Ministri si pone in netto contrasto con l'esigenza di razionalizzazione sottesa al processo di riforma dell'intero sistema amministrativo italiano che richiede, al contrario, uno sforzo costante in direzione di una serrata lotta alla proliferazione di organi di cui da sempre il nostro paese è affetto». Di parere opposto E. CATELANI, *La nomina del Governo Prodi e le anomalie della procedura*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2006, 2, secondo la quale la legge n. 81 del 2001 «è in linea con il più generale quadro di riforma della pubblica amministrazione» delineato dalla formulazione originaria del d.lgs. n. 300 del 1999 in quanto garantisce «una più esile e più efficiente organizzazione dei Ministeri». I Vice Ministri, infatti, non nascono «al fine di ampliare la formazione governativa» ma, piuttosto, «per compensare la riduzione del numero dei Ministeri e consentire una riorganizzazione efficiente, ma diversificata, delle singole amministrazione interessate al nuovo assetto».

[400] La scelta di utilizzare la legge ordinaria per l'istituzione della figura dei Vice Ministri è legata alla mancata approvazione di un disegno di legge costituzionale di modifica dell'art. 95 Cost. Il suddetto progetto prevedeva la sostituzione del 2° comma dell'art. 95 Cost. con la seguente disposizione: "*i Ministri sono collegialmente responsabili degli atti del Consiglio dei Ministri. Sono, altresì, responsabili individualmente degli indirizzi e degli atti che adottano nell'esercizio dei poteri di coordinamento e dei poteri di direzione politica e amministrativa dei Ministeri ovvero delle specifiche strutture ministeriali a cui sono preposti"*, Disegno di legge di revisione costituzionale n. 6136, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XIV legislatura. Si deve rilevare che «il testo lasciava spazio a qualche dubbio interpretativo, laddove distingueva tra responsabilità del Ministro tradizionalmente inteso, a capo di un Ministero, e i Ministri a capo di specifiche strutture ministeriali», configurando in tal modo una doppia responsabilità: «quella del Ministro preposto ad una specifica struttura ministeriale e quella, generale, del Ministro preposto all'intero Ministero», C. DI ANDREA, *Il nuovo ordinamento del Governo, Introduzione e testi*, cit., 37; in merito al progetto di revisione costituzionale dell'art. 95 Cost. è da condividere l'opinione di A. PAJNO, *Riorganizzazione del Governo e riforme costituzionali*, cit., 460, secondo il quale «l'introduzione (…) di Ministri titolari di poteri di direzione con riferimento a singole strutture ministeriali rischia di assumere il sapore di un *correttivo* alla severità della riforma" riproducendo "quella frammentazione che l'accorpamento di funzioni e di strutture operato con la riforma aveva cercato di eliminare».

[401] Nella Relazione al disegno di legge n. 7518, da cui discende la legge n. 81 del 2001, l'istituzione della figura del Vice Ministro viene messa in stretta connessione al nuovo ordinamento del Governo: «a fronte delle maggiori responsabilità individuali e collettive dei membri del Consiglio dei Ministri» tale titolo consente ad un numero ridotto di Sottosegretari di «coadiuvare in modo più pregnante ed efficace l'opera del Ministro», in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XIII legislatura. Le parole «aree e progetti di competenze» sono state introdotte dall'art. 11, D.l. n. 217 del 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 317 del 2001.

I Vice Ministri, a differenza dei Ministri senza portafoglio, non fanno parte «a pieno titolo» del Consiglio dei Ministri, anche se possono essere chiamati a partecipare al Consiglio stesso – senza diritto di voto – per riferire sulle questioni di loro competenza[402]. Rispetto alla tradizionale figura dei sottosegretari, si differenziano invece «per una più estesa competenza su plessi dell'amministrazione ministeriale»[403].

Ne consegue che nonostante «la denominazione piuttosto ambigua, sospesa tra il rango ministeriale e quello di Sottosegretario ordinario», la nuova figura dei Vice Ministri appare più che altro assimilabile al *«genus»* dei Sottosegretari[404], anche se non si può escludere una loro maggiore «connotazione politica»[405].

I Vice Ministri, infatti, non essendo equiparabili a quelli esistenti in altri ordinamenti come ad esempio quello britannico o quello francese, sembrano rispondere alla necessità «di assicurare una maggiore stabilità al Governo, aumentando il numero delle posizioni di rilievo da ripartire tra gli alleati»[406].

Con l'inizio della XIV legislatura, l'opera di "riscrittura" della riforma è andata ben oltre la mera ridefinizione della compagine governativa. Gli interventi normativi che si sono susseguiti dalla seconda metà del 2001, hanno infatti inciso in maniera significativa sul progetto originario, così come delineato dai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999.

Il primo intervento è stato realizzato appena due giorni dopo l'entrata in vigore della riforma stessa. Il 12 giugno 2001 è stata infatti rimessa in

---

[402] C. DI ANDREA, *Il nuovo ordinamento del Governo, Introduzione e testi*, cit., 36.

[403] F. GIRELLI, *Sulla responsabilità politica di Sottosegretari di Stato e Vice Ministri*, in *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, a cura di G. Azzariti, Torino, 2005, 114.

[404] In merito C. DI ANDREA, *Il nuovo ordinamento del Governo, Introduzione e testi*, cit., 39, evidenzia che i Vice Ministri «pur potendo rappresentare, secondo le direttive impartite dal Ministro, il Governo nelle aule del Parlamento», non dispongono «di autonomi poteri di indirizzo politico»; e F. GIRELLI, *Sulla responsabilità politica di Sottosegretari di Stato e Vice Ministri*, cit., 119, secondo il quale, «nell'attuale quadro politico-istituzionale i Sottosegretari, e a maggior ragione i Vice Ministri, agiscono (…) con ampia autonomia rispetto al Ministro di riferimento, presso il cui dicastero, anzi, vengono incardinati, non solo (…) a prescindere dall'effettivo gradimento del Ministro, ma, a volte, con il preciso compito di esercitare una sorta di *controllo politico* sul Ministro» stesso.

[405] Così F. GIRELLI, *Sulla responsabilità politica di Sottosegretari di Stato e Vice Ministri*, cit., 115, che accoglie l'ipotesi avanzata da A. RUGGERI, *I Vice Ministri di nome e di fatto, ovverosia al di fuori della costituzione*, in *Quad. Cost*., 2001, 351.

[406] Così C. DI ANDREA, *Il nuovo ordinamento del Governo, Introduzione e testi*, cit., 40.

discussione una delle scelte più significative: la riduzione del numero dei Ministeri. Il decreto legge 12 giugno 2001, n. 217, recante *"modificazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e alla legge 2 agosto 1988, n. 400,"* e convertito dalla legge 3 agosto 2001, n. 317, ha infatti ampliato il numero complessivo dei Ministeri da dodici a quattordici, reintroducendo due tra i più tradizionali apparati ministeriali: il Ministero della sanità e quello delle comunicazioni, prima confluiti, rispettivamente, nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, e nel Ministero delle attività produttive[407].

Pochi mesi dopo, anche la Presidenza del Consiglio è stata oggetto di importanti modifiche. Il decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito nella legge 9 novembre 2001, n. 401, ha infatti soppresso l'Agenzia della protezione civile trasferendo le relative funzioni ad un omologo Dipartimento incardinato presso la Presidenza stessa.

Tale provvedimento, restituendo al Presidente del Consiglio dei Ministri le competenze in materia di politiche della protezione civile, di emanazione delle ordinanze d'urgenza, di promozione e coordinamento delle attività di protezione civile fra amministrazioni statali, regionali e locali, risulta decisamente in controtendenza rispetto all'intento principale del d.lgs. n. 303 del 1999, ovvero quello di creare una Presidenza leggera, coerente con il ruolo, assegnatole dalla Costituzione, di struttura a supporto esclusivo del Presidente del Consiglio dei Ministri [408].

Il processo di riscrittura della riforma dell'ordinamento del Governo è peraltro continuato anche in seguito. La legge 6 luglio 2002, n. 137, ha infatti conferito all'Esecutivo una nuova delega per razionalizzare l'Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri [409].

---

[407] C. DI ANDREA, *Il nuovo ordinamento del Governo, Introduzione e testi*, cit., 20. Il decreto legge n. 217 del 2001, inoltre, diversamente da quanto previsto dal d.lgs. n. 300 del 1999 per gli altri ministeri, si limita a stabilire, senza indicare il relativo numero, che le strutture di primo livello del Ministero della sanità sono costituite dai dipartimenti, mentre quelle del Ministero delle comunicazioni sono rappresentate dalle direzioni generali, G. D'AURIA (con la collaborazione di M. DE BENEDETTO E H. ROCCHIO), *Cronache amministrative 2001-2002*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2005, 154 ss.

[408] In merito G. D'AURIA (con la collaborazione di M. De Benedetto E H. Rocchio), *Cronache amministrative 2001-2002*, cit., 149.

[409] La legge n. 137 del 2002 ha provveduto a dare una prima attuazione anche alla legge n. 81 del 2001. In via provvisoria – sino all'emanazione dei relativi regolamenti di organizzazione

In aperta controtendenza rispetto alle linee organizzative varate nel 1999, sono state innanzitutto trasferite presso la Presidenza del Consiglio ulteriori competenze e strutture a carattere ministeriale (politiche antidroga, innovazione e tecnologie, sviluppo delle economie territoriali ecc.).

Per quanto riguarda invece gli apparati ministeriali sono stati emanati, sulla base di quanto disposto dalla legge delega n. 137 del 2002, otto decreti legislativi "correttivi" del d.lgs. n. 300 del 1999 relativi alle seguenti amministrazioni: ambiente (d.lgs. n. 287 del 2002), infrastrutture e trasporti (d.lgs. n. 152 del 2003), economia e finanze (d.lgs. n. 173 del 2003), lavoro e politiche sociali (d.lgs. n. 241 del 2003), interno (d.lgs. n. 317 del 2003), comunicazioni (d.lgs. n. 366 del 2006), beni e attività culturali (d.lgs. n. 3 del 2004) e attività produttive (d.lgs. n. 34 del 2004). Attraverso tali provvedimenti sono state ridefinite sia le attribuzioni che gli assetti organizzativi dei suddetti Ministeri.

Il primo di questi decreti (il decreto legislativo 6 dicembre 2002, n. 287) oltre a modificare l'assetto organizzativo del Ministero dell'ambiente ha introdotto anche due importanti novità di ordine generale, prevedendo che le strutture di primo livello di ciascun ministero sono rappresentate alternativamente dai dipartimenti o dalle direzioni generali, e che solo nei Ministeri organizzati secondo il modello delle direzioni generali, è possibile – e quindi non più obbligatorio – istituire l'ufficio del Segretario generale[410].

Ai decreti legislativi sopra richiamati hanno poi fatto seguito i regolamenti di organizzazione dei singoli Ministeri (e i decreti ministeriali di natura non regolamentare per l'individuazione degli uffici dirigenziali non generali e la

---

degli uffici di diretta collaborazione – l'art. 3 della suddetta legge ha infatti previsto l'attribuzione ai Vice Ministri di un contingente pari al triplo di quello assegnato ai Sottosegretari di Stato nell'ambito del quale possono essere nominati un capo della segreteria, un segretario particolare, un responsabile della segreteria tecnica, un addetto stampa, un responsabile per gli affari internazionali, un responsabile del coordinamento delle attività di supporto degli uffici di diretta collaborazione inerenti le funzioni delegate e, infine, un responsabile del coordinamento legislativo. Va rilevato che il termine della delega inizialmente previsto per il 23 gennaio 2004, è stato inizialmente prorogato dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, e poi esteso fino al termine della XIV Legislatura dalla legge 27 dicembre 2004, n.306, creando così una irragionevole "incertezza normativa".

[410] Sul punto si v. C. FRANCHINI, *La riforma dei Ministeri*, in AA. VV., *La riforma dell'amministrazione centrale*, a cura di G. Vesperini, Milano, 2005, 11, il quale evidenzia come «in mancanza di indicazione legislative precise» la scelta di istituire o meno la figura del Segretario generale viene lasciata di fatto al caso.

definizione dei relativi compiti) nonché i regolamenti relativi agli uffici di diretta collaborazione (entrambi adottati ai sensi dell'art. 17, 4° comma *bis*, della legge n. 400 del 1988)[411].

Il disegno di riforma varato nel 1999 è stato invece in gran parte disatteso per quanto riguarda le agenzie, e addirittura mai attuato nel caso dell'organizzazione periferica dei Ministeri.

Rispetto alle dodici agenzie inizialmente previste ne sono state effettivamente istituite soltanto sei (si tratta delle quatto agenzie fiscali e dell'Agenzia industrie difesa e di quella per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici nazionali). Negli altri casi sono intervenuti o successivi decreti di abrogazione[412] o si è provveduto a trasferire le loro funzioni ad uffici ministeriali in sede di riorganizzazione dei Ministeri di riferimento[413].

Per quanto riguarda l'organizzazione periferica dei Ministeri il fallimento della riforma è stato invece sancito dall'art. 1 del d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29. La suddetta norma ha infatti stabilito che le prefetture – rinominate «Prefetture-Uffici territoriali del governo» – oltre a svolgere le proprie funzioni assicurano anche l'esercizio coordinato degli uffici amministrativi periferici dello Stato (art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999 così come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n.

---

[411] Nel corso della XIV legislatura gli uffici di diretta collaborazione oltre a registrare un una significativa crescita in termini di personale si sono progressivamente sovrapposti all'amministrazione svolgendo sostanzialmente funzioni di *line* come ai tempi dei vecchi gabinetti ministeriali, G. D'AURIA, *La politica alla (ri)conquista dell'amministrazione*, in fasc. spec. n. 6/2002 di *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, 855. In merito si v. anche E. CATELANI, *Struttura del Governo: l'organizzazione dei Ministeri*, in AA. VV., *Scritti in onore di L. Carlassare, Il diritto costituzionale come limite al potere*, Vol. I, *Delle fonti del diritto*, a cura di G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi, Napoli, 2009, 507, la quale sottolinea come «la dilatazione di questi uffici, confermata ed accentuata nei singoli decreti legislativi di attuazione e nei regolamenti organizzativi poi emanati, rischia di snaturare le caratteristiche di queste uffici, che con maggiore difficoltà possono costituire un organo unitario di collaborazione alla determinazione dell'indirizzo politico del Ministro».

[412] Si tratta dell'Agenzia per le normative e i controlli tecnici e dell'Agenzia per la proprietà industriale per le quali le norme istitutive sono state abrogate dall'art. 4 del d.lgs. n. 34 del 2004; e dell'Agenzia per il servizio civile, la cui norma istitutiva è stata abrogata dalla l. n. 3 del 2003.

[413] Il riferimento è all'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture e all'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale. Nel corso della XIV Legislatura il quadro generale delle agenzie è stato ulteriormente cambiato con l'istituzione dell'Agenzia nazionale per il farmaco (d.l. n. 269 del 2003) e dell'Agenzia nazionale per i giovani (d.lgs. n. 297 del 2002); Relativamente alle Agenzie nella prima fase di attuazione della riforma si rinvia a F. MERLONI, *Le agenzie a cinque anni dal D.lgs. n. 300 del 1999: l'abbandono del modello generale*, in AA. VV., *La riforma dell'amministrazione centrale*, a cura di G. Vesperini, Milano, 2005.

29 del 2004)[414].

3.2. *Il "riordino" dell'amministrazione centrale nella XV Legislatura*

Come era accaduto nella fase di formazione del II Governo Berlusconi anche la nascita del II Governo Prodi è sostanzialmente coincisa con l'adozione, nella prima seduta del Consiglio dei Ministri successivo al giuramento, di un provvedimento d'urgenza (decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, poi convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233[415]), diretto a riformare nuovamente l'organizzazione governativa.

Da un punto di vista strettamente organizzativo, l'effetto principale di questa «ennesima rivoluzione copernicana»[416] è stato l'immediato aumento degli apparati ministeriali da quattordici a diciotto, nonché il riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio[417].

---

[414] Sul punto si v., tra gli altri, G. D'AURIA, *L'organizzazione periferica dello Stato*, in AA. VV., *La riforma dell'amministrazione centrale*, a cura di G. Vesperini, Milano, 2005, 75 ss., e L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, 189

[415] La legge di conversione conteneva peraltro un delega, mai esercitata, che autorizzava il governo ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno più decreti legislativi per il coordinamento delle disposizioni in materia di funzioni e organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri.

[416] Così R. ALESSE, *La riorganizzazione dell'amministrazione centrale: il venir meno della certezza del diritto*, in *Quad. Cost.*, 2007, 141 ss.

[417] A questi cambiamenti va aggiunta l'inedita procedura seguita per la nomina del governo Prodi II. Il decreto presidenziale 17 maggio 2006 aveva infatti disposto la nomina di ben undici ministri senza portafoglio comprensivi anche di quelli che non avrebbero poi avuto una delega da parte del Presidente del Consiglio, ma l'attribuzione di un vero e proprio dicastero, sulla base del successivo d.l. n. 181 del 2006. Come è stato correttamente evidenziato in dottrina, il procedimento descritto, sebbene ampiamente criticabile nel merito, non lo è da un punto di vista strettamente procedurale. La figura del Ministro come responsabile di una dicastero o di un dipartimento e quella del Ministro come membro del governo sono da sempre considerate (anche nel periodo statutario vi erano Ministri che si limitavano a partecipare al Consiglio dei Ministri soltanto in qualità di membri del governo). Ne consegue che nulla impedisce la nomina di Ministri privi della responsabilità di una specifica struttura, né, tantomeno, l'attribuzione a tali soggetti, anche in un momento successivo, della responsabilità politica di nuove strutture ministeriali o dipartimentali. Così, C. COLAPIETRO, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione*, cit., 357. Dubbi procedurali sulla strada seguita per la Nomina del Governo Prodi II sono stati invece espressi da E. CATELANI, *Struttura del Governo: l'organizzazione dei Ministeri*, cit., 159 ss. L'autrice ritiene che il D.p.r di nomina del governo Prodi ha di fatto aggirato l'art. 9 della legge n. 400 del 1988, il quale prevede che all'atto della costituzione del governo il Presidente del Consiglio può nominare, presso la Presidenza, Ministri senza portafoglio, i quali svolgono funzioni delegate dal Presidente del Consiglio.

Complessivamente, il d.l. n. 181 del 2006 ha inciso su cinque aree: nei rapporti tra Stato ed enti locali, nell'area delle politiche economiche, nel settore delle politiche sociali, in materia di infrastrutture e trasporti e, infine, nell'ambito dell'università e della ricerca.

Per quanto riguarda i rapporti tra Stato ed enti locali sono state trasferite presso la Presidenza del Consiglio le competenze, originariamente attribuite al Ministero dell'interno, in materia di "allocazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane"[418].

Nell'ambito delle politiche economiche le novità maggiori sono state il riordino del Ministero della attività produttive[419], rinominato dello sviluppo economico, e il trasferimento della Segreteria tecnica del Cipe dal Ministero dell'economia alla Presidenza del Consiglio[420].

Il nuovo Ministero dello sviluppo economico ha assunto le competenze in materia di "politiche di coesione", precedentemente distribuite tra il Ministero dell'economia e il Ministero delle attività produttive. Le competenze in materia di generi alimentari trasformati industrialmente e l'intera area del commercio con l'estero, già del Ministero delle attività produttive, sono state invece assegnate, rispettivamente, al Ministero delle politiche agricole e forestali, rinominato Ministero delle politiche alimentari e forestali e al "nuovo" Ministero del commercio internazionale [421].

---

[418] Il d.l. n. 181 del 2006 distacca dalla Presidenza del consiglio, peraltro soltanto da un punto di vista funzionale, anche la vigilanza sull'albo dei segretari comunali e sulla scuola dei dirigenti della pubblica amministrazione locale.

[419] Sul riordino delle competenze del suddetto Ministero si v. C. MARTINI, *La «nuova» riforma dei Ministeri*, in *Quad. Cost.*, 2007, 553, la quale evidenzia come attraverso la nuova disciplina viene a mancare un apparato ministeriale in grado di «coordinare tutte le iniziative riguardanti l'economia reale».

[420] Il trasferimento della segreteria tecnica del Cipe presso la Presidenza del Consiglio rispondeva ad una precisa scelta di carattere politico espressa nello stesso programma elettorale, ovvero dotare il Presidente del Consiglio di un effettivo potere di coordinamento in materia di programmazione economica e di politica economica nazionale, C. MARTINI, *La «nuova» riforma dei Ministeri*, cit., 553.

[421] Un altro aspetto della riforma del 2006 piuttosto discutibile riguarda il trasferimento delle competenze in materia di turismo al Ministero per i beni e le attività culturali. Come è stato giustamente osservato, «se l'obiettivo è quello di creare un centro per le strategie produttive del paese come si può separare lo sviluppo industriale dallo sviluppo turistico? L'unica interpretazione che pare sensata è che questa sia un concessione per aumentare il peso specifico del neo Ministro (…), a scapito però della razionalità della struttura complessiva del Governo», C. SCARPA, *Se il centro delle strategie ha troppe teste*, in *www.lavoce.info*, 23 maggio 2006.

Il secondo settore in cui il d.l. n. 181 del 2006 ha apportato novità significative è quello delle politiche sociali. Nella riforma Bassanini, l'idea di accorpare in un unico centro decisionale i ministeri sociali (lavoro, sanità e previdenza sociale) era nata dalla constatazione che i problemi di cui si occupavano questi Ministeri erano simili, o da trattare in modo integrato[422].

Già nel 2001, l'idea di accorpare in un unico centro decisionale le politiche sociali era stata messa in discussione con l'istituzione di due distinti Ministeri: quello della salute e quello del lavoro e delle politiche sociali. Il d.l. 181 del 2006 si è ulteriormente allontanato da quella scelta scorporando il Ministero del lavoro e delle politiche sociali in quattro distinti centri decisionali: Ministero del lavoro, Ministero della solidarietà sociale, Ministero per la famiglia e Ministero per le politiche giovanili (quest'ultimi due affidati a Ministri senza portafoglio)[423].

Gli ultimi due settori oggetto di significative innovazioni da parte del decreto legge n. 181 del 2006 sono stati il campo delle infrastrutture e dei trasporti e quello dell'istruzione, Università e ricerca. In entrambi i casi il decreto ha previsto la separazione dei rispettivi Ministeri già unificati nel 1999.

Per quanto riguarda il primo settore occorre evidenziare che la creazione di un unico Ministero era nata dalla convinzione che «le infrastrutture andassero programmate, valutate, finanziate e costruite in funzione della necessità presenti e dell'evoluzione prevista dei servizi che le utilizzano»[424]. Con il decreto legge n. 181 del 2006 si è invece tornati "all'antico", quando i temi relativi alle infrastrutture e ai trasporti erano oggetto di contrasti e rivendicazioni tra i rispettivi Ministri.

Anche per quanto riguarda il secondo settore, la riforma del 2006 ha di fatto "tradito" la scelta operata nel 1999. In questo campo, la creazione di un unico ministero rifletteva l'evoluzione delle funzioni statali in materia di università e ricerca, ovvero la riduzione del peso dei compiti amministrativi in senso stretto

---

[422] C. SARACENO, *Silenzi e parole*, in *www.lavoce.info*, 23 maggio 2006.
[423] C. MARTINI, *La «nuova» riforma dei Ministeri*, cit., 554.
[424] A. BOITANI, *Una separazione pericolosa*, in *www.lavoce.info*, 23 maggio 2006.

e il conseguente aumento di quelli legati alle funzioni di indirizzo, coordinamento, programmazione e monitoraggio[425] .

In conclusione, il decreto legge n. 181 del 2006, «al di là di ogni rituale richiamo alla necessità di dare ulteriore impulso al processo di modernizzazione dell'amministrazione italiana»[426], ha di fatto cancellato il progetto del 1997-1999 facendo «venir meno la *ratio* di tutta riforma»[427].

Il riordino dell'amministrazione centrale delineato dal d.l. n. 181 del 2006 sembra infatti rispondere, ancora una volta, non ad esigenze funzionali, ma a necessità di natura politica, ovvero dare rappresentanza nel governo a tutte le forze politiche della coalizione[428].

Occorre tener presente, inoltre, che la riforma del 2006, aumentando gli incarichi di governo da distribuire tra gli alleati, ha inciso negativamente anche sull'azione del governo e in particolare sull'attività di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio[429].

Da questo punto di vista, il d.l. n. 181 del 2006, non ha fatto altro che aumentare la "conflittualità" e le "interferenze" fra i Ministri costringendo il Presidente del Consiglio a svolgere un ruolo di arbitro tutt'altro che semplice[430].

Tuttavia, pochi mesi della chiusura anticipata della Legislatura, la debolezza dell'Esecutivo e le continue polemiche legate al numero record dei componenti del governo Prodi, hanno spinto il Legislatore a ripristinare, attraverso due

---

[425] A. PAJNO - L. TORCHIA, *Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*, in AA. VV., *La riforma del Governo. Commenti ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, a cura di A. Pajno - L. Torchia, Bologna, 2000, 337.

[426] R. ALESSE, *La riorganizzazione dell'amministrazione centrale: il venir meno della certezza del diritto*, cit., 142.

[427] E. CATELANI, *Struttura del Governo: l'organizzazione dei Ministeri*, cit., 512.

[428] Sul punto si v. C. COLAPIETRO, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione*, cit., 395, il quale evidenzia come «la moltiplicazione dei Ministeri (…) sembra rispondere più a logiche proporzionaliste e partitocratiche che alle esigenze di una efficacia azione di governo, dal momento che coalizioni governative frammentate ed eterogenee possono soltanto dar luogo ad "azioni di governo mediocri o immobiliste", oltre che ad una congenita instabilità, che come i fatti hanno dimostrato, non può che condurre ad una prematura caduta del governo».

[429] La composizione del governo Prodi ha assunto numeri tali da raggiungere i centotre componenti, un «record» nell'esperienza repubblicana. Ai diciotto ministri con portafoglio sono stati infatti aggiunti otto ministri senza portafoglio, dieci Vice Ministri, sessantasei sottosegretari e due Vice Presidenti del Consiglio. Sul punto si rinvia a S. MERLINI – G: TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, cit., 2011.

[430] Così E. CATELANI, *Struttura del Governo: l'organizzazione dei Ministeri*, cit., 161.

disposizioni inserite nella legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244), il numero dei Ministeri previsto originariamente dal d.lgs. n. 300 del 1999 (dodici) e a stabilire un tetto al numero massimo dei componenti del governo (sessanta). Anche in questo caso, in maniera speculare a quanto previsto dalla stessa riforma del 1999, l'entrata in vigore della suddette norme veniva tuttavia rinviata alla nomina del primo governo successivo a quello in carica alla data di entrata in vigore della legge finanziaria 2008.

3.3. *La "riviviscenza" della riforma Bassanini*

L'ultimo atto di questo lungo e travagliato processo di riforma è rappresentato dal d.l. 12 maggio 2008 n. 85, poi convertito nella legge 14 luglio 2008, n. 121, con il quale il IV Governo Berlusconi, al momento del suo insediamento, ha nuovamente posto mano all'Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, al fine di adeguare l'organizzazione governativa alle disposizioni contenute nell'art. 1, commi 376 e 377, della legge finanziaria 2008, «anche per risolvere le gravi incertezze interpretative legate alle concreta attuazione dei suddetti commi.

In effetti, le norme contenute nella legge finanziaria 2008, ridefinivano soltanto il numero dei Ministeri (dodici) mediante un richiamo al testo originario del d.lgs. n. 300 del 1999 (dodici), ma non la denominazione e la ripartizione delle competenze (art. 1, comma 376, della legge n. 244 del 2007). L'abrogazione delle norme vigenti non compatibili con la riduzione dei Ministeri, prevista dal successivo comma 377, lasciava peraltro integre numerose disposizioni del d.l. n. 181 del 2006 nel testo convertito dalla legge n. 233 del 2006[431].

---

[431] Le norme della finanziaria non prevedevano inoltre alcuna modalità di ricognizione delle strutture amministrative trasferite in esito alla ridefinizione del numero e delle attribuzioni dei ministeri né, tantomeno, modi e tempi del conseguente trasferimento sia delle risorse strumentali e finanziarie sia del personale da un ministero all'altro (salva l'espressa menzione del divieto che dal riordino delle competenze e dall'accorpamento delle strutture non sarebbero potute derivare maggiori spese). Sul punto si v. G. D'AURIA, *La riforma dell'amministrazione centrale: un documento e due provvedimenti*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2008, 840.

Il d.l. n. 85 del 2008 non si è tuttavia limitato ad operare una semplice attività di chiarificazione. Pur mantenendo ferma la riduzione a dodici dei Ministeri, così come stabilito dall'art. 1, comma 376 della legge n. 244 del 2007, ha introdotto alcune importati modifiche sia per quanto riguarda la denominazione di alcuni di essi (si tratta del Ministero delle attività produttive rinominato dello sviluppo economico; del Ministero delle politiche agricole e forestali rinominato delle politiche agricole, alimentari e forestali; e, infine, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio rinominato dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare), sia con riferimento alle loro competenze (le politiche alimentari sono passate dall'*ex* Ministero delle attività produttive al "nuovo" Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, rinominato dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, è stata aggiunta la competenza sul "mare" ecc.)[432].

Il suddetto decreto è intervenuto anche sull'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio trasferendo presso tale apparato nuove ed ulteriori competenze a carattere ministeriale (funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche giovanili e di politiche per la famiglia, pari opportunità tra uomo e donna, ecc.)[433].

A distanza di poco più di un anno, l'assetto complessivo dell'amministrazione centrale è stato peraltro rimesso parzialmente in discussione dalla legge 13 novembre 2009, n. 172, che ha aumentato il numero dei ministeri da dodici a tredici, prevedendo lo sdoppiamento del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, in Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero della salute, innalzando altresì a sessantatré il numero massimo dei componenti del governo[434].

Al di là delle novità in termini di riduzione degli apparati ministeriali ciò che preme sottolineare in questa sede è la distorta prassi che vede, all'inizio di

---

[432] L'art. 16 del D.l. n. 85 del 2008 stabilisce inoltre che la ridefinizione degli assetti organizzativi elle nuove strutture ministeriali deve in ogni caso assicurare una riduzione della spesa pari al 20 per cento.

[433] E. C. RAFIOTTA, *Semplificazione del quadro politico e "attuazione" della riforma del Governo*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2008, 6.

[434] E. CATELANI, *Struttura del Governo: l'organizzazione dei Ministeri*, cit., 514 ss.

ogni della Legislatura, modificare con decreto legge l'assetto complessivo dell'amministrazione centrale[435].

La riserva di legge di cui all'art. 95 Cost. pone, come noto, «una garanzia di certezza ordinamentale della Istituzione-Governo dalle incursioni contingenti della politica»[436]. Se da una parte è senz'altro vero che il nuovo assetto organizzativo si muove in una direzione opposta rispetto ai precedenti governi, dall'altra parte non si può non evidenziare come la diminuzione del numero dei Ministeri sia legata principalmente alla contemporanea riduzione del numero dei partiti della coalizione uscita vincente nelle elezioni del 2008, così esiguo da garantire a "tutti" il "giusto" spazio.

In altre parole, la semplificazione del quadro politico ha senz'altro favorito la riduzione del numero dei Ministeri impedendo la formazione di un governo pletorico, come è invece accaduto nella XV Legislatura, quando l'estrema frammentazione della coalizione di centro-sinistra ha permesso anche al partito più piccolo di pretendere ed ottenere un ruolo nel nuovo Esecutivo[437].

Il ricorso sistematico alla decretazione d'urgenza nelle materie coperte da riserva si pone peraltro in netto contrasto con le ragioni storiche della riserva di legge: l'esigenza garantista e quella democratica[438].

Una parte della dottrina ritiene tuttavia che l'esistenza di una fase parlamentare nella formazione dei decreti legge (la legge di conversione) – sebbene di tipo successiva – legittima il governo ad intervenire nelle materie coperte da riserva. Si sostiene, in particolare, che un simile intervento non può determinare alcuna «alterazione del sistema di garanzie e degli equilibri costituzionali» dal momento che «le principali ragioni delle riserva di legge», ovvero «le esigenze di pubblicità e rappresentatività» trovano comunque piena

---

[435] Come giustamente è stato osservato «il problema di fondo (…) risiede nel fatto che l'organizzazione amministrativa statale non può essere riformata per decreto legge e, per di più, in occasione dell'insediamento di ogni nuovo Governo, tanto più se ciò, anziché rispondere ad esigenze di effettiva funzionalità degli apparati amministrativi, rappresenta piuttosto un'evidente incursione nell'organizzazione amministrativa della "maggioranza di turno" al governo per esigenze politiche (o, *rectius*, partitiche) contingenti», C. COLAPIETRO, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione*, cit., 398.

[436] L. VENTURA, *Ordinamento e organizzazione del governo*, in *Associazione nazionale dei costituzionalisti, Annuario 2001. Il Governo*, Padova, 2002, 69.

[437] E. C. RAFIOTTA, *Semplificazione del quadro politico e "attuazione" della riforma del Governo*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2008, 6.

[438] L. CARLASSARE, *Legge (riserva di)*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1990, 1 ss.

«soddisfazione»[439]. Secondo questa interpretazione occorre, da un lato, prendere atto dei profondi cambiamenti che hanno investito tale istituto che non è più l'unico strumento di garanzia predisposto dall'ordinamento; e, dall'altro lato, accogliere la tesi che «una forma di governo a tendenza maggioritaria», l'Esecutivo gode – seppur indirettamente – di una propria legittimazione democratica[440].

In realtà, come è stato osservato da una più acuta dottrina, le riserve di legge costituiscono un limite sia per le fonti secondarie, sia per gli atti aventi forza di legge[441]. Per quanto concerne in particolare il decreto legge, se da lato non può certamente negarsi che una volta operata la conversione la materia è effettivamente disciplinata dal Parlamento; dall'altro lato rimangono enormi perplessità sul fatto che la disciplina venga comunque lasciata per sessanta giorni alla totale discrezionalità del Governo[442].

In ogni caso, anche ammettendo la legittimità dell'uso del decreto legge[443], «le esigenze del rispetto non formale delle competenze del Parlamento richiedono che i casi straordinari di necessità ed urgenza, i quali giustificano il ricorso al decreto legge, siano legati a circostanze davvero imprevedibili e che fra quelle circostanze non possano essere ricomprese quelle necessità e quelle urgenze volte a risolvere esigenze del governo e della sua maggioranza ricollegabili solo a problemi di tipo prettamente politico»[444].

In conclusione, è evidente che ci troviamo di fronte ad una situazione che desta non poche preoccupazioni. Tramite il ricorso alla decretazione d'urgenza

---

[439] N. LUPO, *Dalla legge al regolamento: lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, cit., 363.

[440] Così, N. LUPO, *Dalla legge al regolamento: lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, cit., 362 ss. L'equiparazione, ai fini del rispetto delle riserve di legge, tra legge parlamentare e atti aventi forza di legge (decreti legge e decreti legislativi) è stata più volte riconosciuta anche dalla Corte costituzionale (ad esempio, Corte cost. 25 maggio 1957, n. 60, in *Giur. Cost.*, 1957, 683 ss.; Corte cost. 27 gennaio 1995, n. 29, in *Giur Cost.*, 1995, 278 ss.).

[441] L. CARLASSARE, *Le fonti del diritto nel rapporto Governo-Parlamento: il decreto-legge*, in *Le fonti del diritto, oggi*, Pisa, 2006, 166 s.

[442] L. CARLASSARE, *Legge (riserva di)*, cit., 3.

[443] L'equiparazione, ai fini del rispetto delle riserve di legge, tra legge parlamentare e atti aventi forza di legge (decreti legge e decreti legislativi) è stata più volte riconosciuta dalla Corte costituzionale (ad esempio, Corte cost. 25 maggio 1957, n. 60, in *Giur. Cost.*, 1957, 683 ss.; Corte cost. 27 gennaio 1995, n. 29, in *Giur Cost.*, 1995, 278 ss.).

[444] S. MERLINI - G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., 257.

non solo è venuta meno la *ratio* che alla base dell'art. 95 Cost., ma è emerso in tutta la sua gravità il problema della c.d. continuità amministrativa, che è un elemento determinate per garantire il buon funzionamento dell'amministrazione.

CONDERAZIONI CONCLUSIVE

Le trasformazioni che hanno interessato l'assetto organizzativo dell'amministrazione centrale sembrano mostrare, nel più recente periodo, una tendenza piuttosto chiara volta a ridefinire gli apparati amministrativi alle esigenze del governo e della sua maggioranza.

Nonostante le numerose perplessità di natura costituzionale, l'Esecutivo sembra ormai essere «il vero *dominus* della materia», non solo «perché presentatore del disegno di legge contenente la delega legislativa di riordino degli apparati amministrativi dello Stato centrale», ma, soprattutto, in quanto «beneficiario della riserva di regolamento», «destinatario esclusivo della previsione seconda la quale ciascun Ministro può individuare gli uffici di livello dirigenziale non generale»[445], ed infine, secondo una prassi assai discutibile, in grado di riordinare l'organizzazione governativa mediante decreto legge.

Nel sistema designato con la riforma varata nel 1999, l'equilibrio tra le due opposte esigenze di flessibilità e stabilità dell'amministrazione centrale era stato individuato attribuendo, al Parlamento, la possibilità di definire le linee generali dell'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, e all'Esecutivo, la facoltà di disciplinare concretamente l'assetto di ciascun apparato. Tale sistema, tuttavia, anziché realizzare un «equilibrato dosaggio di fonti regolatrici» della materia[446], che gli stessi artt. 95 e 97 Cost. impongono, ha finito, nei fatti, per ridimensionare drasticamente la sfera di intervento del Parlamento spostando l'asse normativo a favore del Governo.

Occorre tener presente, inoltre, che la stessa strada utilizzata per introdurre quella che è stata definita una sorta di "riserva di regolamento" appare di dubbia costituzionalità. Il riconoscimento al Governo di un'autonomia

---

[445] C. DI ANDREA, *Il nuovo ordinamento del Governo, Introduzione e testi*, cit., 29. Secondo l'opinione di L. CARLASSARE - P. VERONESI, *Regolamento (dir cost.)*, cit., 956, con le novità introdotte dalla L. n. 59 del 1997 è ritornata «a prevalere la concezione dell'amministrazione come *apparato del Governo* sconfitta dalla Costituzione che la vuole *imparziale* e, quindi, garantita dalla legge e sottratta alla libera disponibilità del vertice politico».

[446] In questi termini si è espressa, parafrasando la Corte costituzionale, L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, cit., 709.

organizzativa così ampia, doveva quantomeno essere lasciata al Legislatore costituzionale.

Da questo punto di vista è da apprezzare il tentativo, rivelatosi poi un insuccesso, della Commissione D'Alema che alla fine degli anni novanta aveva presentato un progetto di revisione costituzionale nel quale la materia relativa all'organizzazione delle pubbliche amministrazioni era rimessa a regolamenti, statuti e atti di organizzazione individuati dalle rispettive leggi istitutive «in base a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità»[447].

L'aspetto che tuttavia suscita maggiori preoccupazioni è rappresentato dal continuo riordino dell'organizzazione governativa mediante provvedimenti d'urgenza.

I ripetuti cambiamenti dell'amministrazione centrale per decreto legge, come abbiamo evidenziato nel corso della presente ricerca, oltre ad aver posto gravi problemi di funzionalità degli apparati amministrativi[448], risultano in netto contrasto con la riserva di legge di cui all'art. 95 Cost. voluta dai Padri costituenti «sia in funzione dell'esigenza di stabilità e certezza delle regole, sia per sottrarre, almeno nella forma, allo stesso Governo un potere illimitato sulla propria organizzazione»[449].

Da questo punto di vista, l'uso del decreto legge sembra riflettere gli evidenti «squilibri» e «affanni» del modello di democrazia maggioritaria introdotto nel nostro paese a partire dal 1993[450]. Non è un caso, infatti, che entrambi gli schieramenti politici hanno riscritto aspetti rilevanti della riforma varata nel 1999, per adeguarla alla conformazione della maggioranza parlamentare uscita dalle urne.

---

[447] Si tratta dell'art. 106 del Progetto di revisione costituzionale n. 3931-A predisposto dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (c.d. Commissione D'Alema) e presentato alle Camere il 4 novembre 1997, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XIII Legislatura. In merito ai lavori della Commissione si veda A. SODA, *Ripensiamo la Costituzione*, in *Il Ponte*, *Quaderni*, Roma, 1998. Nella proposta della Commissione, la "riserva di regolamento" in materia di organizzazione dei pubblici uffici era tuttavia bilanciata dalla possibilità di poter sottoporre tali atti al sindacato della Corte costituzionale (art. 134 del progetto di revisione costituzionale n. 3931-A).

[448] Sul punto si v. R. ALESSE, *Il venir meno della certezza del diritto*, cit., 143 ss. e L. TORCHIA, *Il riordino delle amministrazioni centrali*, cit., 136

[449] L. VENTURA, *Ordinamento e organizzazione del governo*, cit., 69.

[450] E. LONGO, *La disciplina dell'organizzazione del governo italiano nelle ultime tre Legislature*, in *Osservatoriosullefonti.it.*, 2009, 12.

In una simile situazione, il rischio che si corre è il riemergere di una degenerazione tipica della c.d. fase del parlamentarismo consensuale ovvero «il c.d. governo a direzione plurima dissociata in cui ciascun partito è in grado di rivendicare la propria autonomia per i Ministeri controllati»[451].

Una conferma di quanto detto ci viene fornita dagli stessi effetti prodotti dalle riforme dei decreti del 1999. Le continue variazioni dell'organizzazione governativa non hanno infatti permesso di rilanciare né la collegialità, né, tantomeno, il principio monocratico a danno di quel feudalesimo ministeriale che tanto ha caratterizzato l'esperienza di governo in Italia[452].

In definitiva, le modifiche apportate all'organizzazione dell'amministrazione centrale, rilevano «il tentativo dei partiti (e dunque dei propri *leaders*) di conquistare visibilità all'interno del Governo» ridimensionando il ruolo del Presidente del Consiglio, nonché «l'esigenza di adeguare le regole del patto di coalizione preelettorale ai risultati delle elezioni stesse»[453].

---

[451] E. LONGO, *La disciplina dell'organizzazione del governo italiano nelle ultime tre Legislature*, in *Osservatoriosullefonti.it.*, cit., 15.

[452] Sul punto si v. G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e crisi politica (2001-2010)*, in AA. VV., *Indirizzo politico e collegialità del governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, a cura di S. Merlini, Torino, 2011, cit., 73, il quale evidenzia come «durante la XVI Legislatura (…) né il principio democratico né quello collegiale appaiono valorizzati rispetto al passato».

[453] E. LONGO, *La disciplina dell'organizzazione del governo italiano nelle ultime tre Legislature*, cit., 14. Sulla posizione del Presidente del consiglio nel nostro ordinamento è recentemente intervenuta la Consulta, la quale, attraverso una lettura assai formalistica delle norme costituzionale sulla forma di governo, ha negato in due note sentenze (si tratta della sent. n. 262 del 2009 sul c.d. "lodo Alfano", e ella sent. n. n. 23 del 2011 sul c.d. "legittimo impedimento") che il Presidente del Consiglio dopo le riforme elettorali in senso maggioritario abbia assunto una posizione diversa rispetto a quella comunemente riconosciuta di *primus inter pares*. Secondo la Corte, infatti, la preventiva indicazione del Capo della coalizione o della forza politica, essendo contenuta in una legge ordinaria (legge n. 270 del 2005) non può avere effetti tali da alterare il tradizionale ruolo del Presidente del Consiglio, N. LUPO, *Il ruolo normativo del governo*, cit., 105, nota 65. Di parere opposto, L. CARLASSARE, *Indicazioni sul legittimo impedimento e punti fermi sulla posizione costituzionale del Presidente del Consiglio in una decisione prevedibile*, in *associazionedeicostituzionalisti.it.* secondo la quale grazie all'intervento della Corte trova «autorevole smentita la posizione di preminenza del Presidente del Consiglio rispetto ai Ministri». Sul punto si v. anche P. CARNEVALE, *"A futura memoria": dalla corte segnali "per il dopo"*, in *CosultaOnline.it.*, 3 ss., il quale ritiene che la Corte «ha sgomberato il campo da malintese concezioni surrettiziamente trasformistiche della forma di governo, lanciando implicitamente un monito a chi, enfatizzando il principio di sovranità popolare appare dimentico del chiaro *dictum* dell'art. 1 della Costituzione: che essa cioè si esercita "nelle forme e nei limiti della Costituzione"».

La ricerca svolta consente a questo punto di fissare alcune osservazioni conclusive.

Una prima considerazione riguarda il fatto che l'organizzazione governativa può costituire soltanto una «premessa per un funzionamento della nostra forma di governo in linea con le maggiori esperienze europee; esperienze nelle quali il potere esecutivo è caratterizzato dall'esistenza di un indirizzo politico unitario, di finalità sufficientemente definite in tutti i settori nei quali si svolge l'attività politica e amministrativa e di un quadro di compatibilità tale da rendere realizzabile il loro raggiungimento concreto»[454].

Se da un lato non si può negare la compatibilità della Costituzione con il parlamentarismo maggioritario, è altrettanto vero che i nostri governi rimangono pur sempre "governi di coalizione", caratterizzati da un elevato numero di partiti e da un alto grado di eterogeneità e litigiosità. Come ha ampiamente dimostrato l'esperienza del IV Governo Berlusconi, l'esistenza di un Consiglio dei Ministri non pletorico e la parziale razionalizzazione dell'amministrazione centrale, non sono di per sé elementi sufficienti per garantire un governo stabile ed efficiente.

Del resto, «l'elemento caratterizzante di una forma di governo parlamentare maggioritaria è rappresentato dalle caratteristiche e dal ruolo della maggioranza parlamentare scaturita dalle elezioni: si tratta di una maggioranza coesa e capace di durare (di regola per l'intera Legislatura) e che svolge un ruolo fondamentale nel sistema, assicurando un sostegno sicuro e costante al Governo che ne è l'espressione»[455].

Da questo punto di vista, non vi sono dubbi sul fatto che in Italia siamo ancora lontani da un sistema politico non frammentato, in cui le forze politiche dei due schieramenti si confrontano su un terreno di regole condivise. A ciò si aggiunge non solo l'assenza di una chiara distinzione tra maggioranza e opposizione, ma anche di una legge elettorale in grado di produrre una maggioranza certa sia alla Camera che al Senato.

---

[454] S. MERLINI - G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2011.

[455] M. VOLPI, *La natura della forma di Governo dopo il 1994*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001, Il Governo. Atti del XIV Convegno Annuale, Palermo 8-9-10 novembre 2001*, Padova, 2002, 152.

In conclusione, se si guarda alle recente evoluzione del nostro sistema politico-istituzionale, si può facilmente notare come l'esperienza italiana sembra assecondare «un assetto ibrido» che contempera al suo interno elementi tipici di una "democrazia di investitura" ed elementi che appartengono invece al tradizionale modello di "governo di coalizione". Complessivamente, se da un lato non si può sicuramente negare che le novità degli ultimi decenni hanno determinato un funzionamento della forma di governo per molti aspetti diverso dal passato, dall'altro lato è pur vero che «l'auspicato approdo verso una democrazia di indirizzo appare ancora una chimera»[456].

Strettamente connessa a quest'ultimo passaggio, è la seconda considerazione. Il progressivo allargamento del potere di organizzazione del governo costituisce a mio avviso una prospettiva sicuramente non auspicabile se si vuole veramente realizzare una "democrazia di indirizzo". L'indebolimento della sede parlamentare prodotto dall'uso del decreto legge (non solo in questa materia) impedisce infatti all'opposizione «di esercitare l'attività di controllo e di promozione dell'accertamento della responsabilità governativa innanzi all'Assemblee e alla comunità». Come è stato giustamente osservato, affinché una democrazia maggioritaria non degeneri in una sorta di "assolutismo maggioritario", l'opposizione deve essere messa nelle condizione «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 contrapposizione democratica»[457].

---

[456] G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e crisi politica (2001-2010)*, cit., 106. Nella democrazia di investitura la scelta del *leader* è svincolata dalla strutturazione di programmi e intese politiche e si affida al puro *appeal* mediatico. Nella democrazia di investitura, invece, tale scelta rappresenta l'esito di un'elaborazione programmatica e di un confronto tra forze politiche che si presentano al giudizio degli elettori in chiara alternativa fra di loro. Sulla distinzione tra "democrazia di investitura" e "democrazia di indirizzo" si rinvia a L. ELIA, *Per una democrazia di investitura e di indirizzo: Proposta per un riordino istituzionale possibile*, Roma, 1988.

[457] L. ARCIDIACONO, *Relazione generale*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001, Il Governo. Atti del XIV Convegno Annuale, Palermo 8-9-10 novembre 2001*, Padova, 2002, 34.

Riferimenti Bibliografici

AA. VV., *Riflessioni sulla forma di Stato proposta dalla Commissione Bicamerale*, a cura di G. Zaccaria, Padova, 1998.

AA. VV., *Riforme elettorali*, a cura di M. Luciani - M. Volpi, Bari, 1995.

ALBO F., *La configurazione dell'autonomia della Presidenza del Consiglio dei Ministri tra riserva di legge e principio di legalità*, in *Riv. Amm.*, 2002.

ALESSE R., *Il venir meno della certezza del diritto*, in *Quad. Cost.*, 2007.

ALESSE R., *Il fallimento istituzionale della figura dei Vice Ministri*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003.

AMATO G., *Rapporti tra norme primarie e norme secondarie (aspetti problematici)*, Milano, 1962.

G. AMATO, *Il dilemma del maggioritario*, in *Quad. Cost*., 1994.

AMATO G., *Forme di Stato e forme di governo*, Milano, 2006.

AMBROSINI G., *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Il circolo giuridico*, 1922.

AMORTH A., *Vicende costituzionali italiane dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Questioni di storia del Risorgimento e dell'unità d'Italia*, Milano, 1951.

AQUARONE A., *Recensione a Rotelli*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973.

ARCIDIACONO L., *Relazione generale*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, *Annuario 2001, Il Governo*. *Atti del XIV Convegno Annuale, Palermo 8-9-10 novembre 2001*, Padova, 2002.

ALLEGRETTI U., *Per una valutazione del progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, in AA. VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999.

ARENA G., *Agenzia amministrativa*, in *Enc. Giur.*, Vol. I, Roma, 1998.

ARENA R., *Il rapporto Parlamento-Governo alla luce delle dinamiche della normazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, in AA. VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Napoli, 2006.

ATRIPALDI V. - R. BIFULCO, *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 1998.

AZZARITI G., *La nuova Costituzione e le leggi anteriori*, in *Foro It.*, 1948.

AZZARITI G., *Quale riforma della Costituzione?: atti del seminario sul progetto di revisione della Costituzione*, Torino, 1999.

AZZARITI G. (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, 2005.

BARBERA A. - FUSARO C., *Il governo delle democrazie*, Bologna, 2009.

BARBERA A., *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quad. Cost.*, 2011.

BARBERA A., *Un buon documento: ma con dei vuoti nel governo dell'economia e della finanza pubblica*, in *Forma di governo, legge elettorale, riforma del bicameralismo paritario. Seminario promosso dal Forum Riforma dello Stato*, Camera dei Deputati, Roma, 14 giugno 2010.

BALBONI E., *La funzione di governo oggi*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001, Il Governo. Atti del XIV Convegno Annuale, Palermo 8-9-10 novembre 2001*, Padova, 2002.

BALDINI V., *La democrazia parlamentare e i miti della politica*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*.

BARILE P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958.

BARILE P., *Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Giur.*, Vol. VIII, Roma, 1988.

BARTOLE S., *Governo italiano*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. VII, Torino, 1993.

BARTOLE S., *La forma di governo all'esame della bicamerale*, in *Corr. Giur.*, 1997.

BATTINI R., *Programmazione economica e teoria dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in *La Scienza e la tecnica nell'organizzazione della pubblica amministrazione*, 1970.

BATTINI F., *La Presidenza del Consiglio alla vigilia della riforma*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1998.

BELLETTI M., *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle camere. Dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana*, Padova, 2008.

BIN R., *La forma di governo dello "Stato di pubblicità"*, in *Forum di Quaderni* costituzionali, 12 dicembre 2005.

BOITANI A., *Una separazione pericolosa*, in *www.lavoce.info*, 23 maggio 2006.

BONGHI R., *Il numero dei Ministeri e il Consiglio del tesoro*, in *Nuova Antologia*, 1884.

CABRAS D., *I riflessi dell'evoluzione della forma di governo sulle funzioni del Parlamento*, in AA. VV., *Istruttoria Parlamentare e qualità della normazione*, a cura di R. Dichmann G. Recchia, Padova, 2002.

CAIANIELLO V., *Amministrazione e Stato unitario*, in *Scritti per Mario Nigro*, Milano, 1991.

CALANDRA P., *Parlamento e amministrazione*, Milano, 1971.

CALANDRA P., *Problemi e proposte sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio*, in *Quad. Cost*., 1982.

CALANDRA P., *Il Governo della Repubblica*, Bologna, 1986.

CALANDRA P., *I Governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna, 1996.

M. CALISE, *La Costituzione silenziosa*, Bari, 1988.

CAMMELLI M., *La riforma dell'organizzazione amministrativa centrale: un discorso difficile ma ancora aperto*, in AA. VV., *La riforma dell'amministrazione centrale*, a cura di G. Vesperini, Milano, 2005.

CAMMEO F., Della *manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in *Tratt. Orlando*, Vol. III, p. I, Milano, 1900.

CANTUCCI M., *La pubblica amministrazione*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana* diretto da P. CALAMANDREI – A. LEVI, Vol. II, Firenze, 1950.

CAPOTOSTI P.A., *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, 1975.

CAPOTOSTI P.A., *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXV, Milano, 1986.

CAPOTOSTI P.A., *Il quadro politico tra riforme elettorali e referendum*, in *Federalismi.it*, 2007.

CAPOTOSTI P.A., *Ristrutturazione bipartitica del sistema o ennesima fase transitoria*, in *federalismi.it*, 2008.

CARETTI P., *Il 1° comma dell'art. 97. Parte I - La riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici*, in *Commentario alla Costituzione* diretto da G. BRANCA - A. PIZZORUSSO, Bologna - Roma, 1994.

CARETTI P., *Il dibattito sulla riforma costituzionale nel decennio 1993/2003*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Vol. I, Torino, 2005.

CARETTI P., *La forma di Governo. Atti del Seminario sul disegno di legge costituzionale contenente modifiche alla parte II della Costituzione, Roma, Luiss Guido Carli 16 maggio 2005*, in *associazionedeicostituzionalisti.it.*

CARLASSARE L., *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1966.

CARLASSARE L., *Ministeri (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXVI, Milano, 1976.

CARLASSARE L., *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXIX, Milano, 1988, 620.

CARLASSARE L., *Legge (riserva di)*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1990.

CARLASSARE L., *I due consoli: Presidente della Repubblica e primo Ministro*, in AA. VV., *La Costituzione tra revisione e cambiamento*, a cura di S. Rodotà - U. Allegretti - M. Dogliani, Roma, 1998.

CARLASSARE L. - VERONESI P., *Regolamento (dir cost.)*, in *Enc. Dir.*, Agg. I, Milano, 2000.

CARLASSARE L., *Relazione generale*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001, Il Governo. Atti del XIV Convegno Annuale, Palermo 8-9-10 novembre 2001*, Padova, 2002.

CARLASSARE L., *Costituzionalismo e democrazia nell'alternanza degli equilibri*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Vol. I, Torino, 2005.

CARLASSARE L., *Le fonti del diritto nel rapporto Governo-Parlamento: il decreto-legge*, in AA. VV., *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro* Pizzorusso, Pisa, 2005.

CARLASSARE L., *Indicazioni sul legittimo impedimento e punti fermi sulla posizione del Presidente del Consiglio*, in *associazionedeicostituzionalisti.it.*

CARNEVALE P., *Il referendum abrogativo e i limiti della sua ammissibilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, 1992.

CARNEVALE P., *Il Parlamento*, in AA. VV., *Lineamenti di diritto pubblico*, a cura di F. Modugno, Torino, 2010.

CARNEVALE P., *"A futura memoria": dalla corte segnali "per il dopo"*, in *CosultaOnline.it*.

CARTABIA M., *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalismo?*, in AA. VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. Le prospettive della giurisprudenza costituzionale. Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, a cura di V. Cocozza - A. Staiano, Vol. I, Torino, 2001.

CASSESE S., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983.

CASSESE S., *Dove va la Costituzione italiana?*, in *Riv. Bim. Cult. Pol.*, 1997

CASSESE S., *Lo «STAFF» del Presidente del Consiglio*, in AA. VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Tomo I, Milano, 1999.

CASSESE S., *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2001.

CASSESE S., *Dieci anni di riforme amministrative: un bilancio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2003.

CASSESE S., *«Le basi costituzionali»*, in AA. VV., *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Tomo I, Milano, 2003.

CASSESE S., *Il diritto amministrativo tra XX e XXI secolo*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2004.

CATELANI E., *Regolamenti di organizzazione e altri atti di disciplina degli uffici ministeriali: lo «stato» della riforma*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, a cura di U. De Siervo, Torino, 2001.

CATELANI E., *Aspetti organizzativi della delega: il ruolo della Presidenza del Consiglio*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, a cura di U. De Siervo, Torino, 2002.

CATELANI E., *Art. 95*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Vol. II, Torino, 2006.

CATELANI E., *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, diretto da S. Cassese, Vol. V, Milano, 2006.

CATELANI E., *Gli atti di riforma dei Ministeri: la crisi della riforma?*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. Caretti, Torino, 2007.

CATELANI E., *Struttura del Governo: l'organizzazione dei Ministeri*, in AA. VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare, Il diritto costituzionale come limite al potere*, Vol. I, *Delle fonti del diritto*, a cura di G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi, Napoli, 2009.

CAVASINO E., *I rapporti tra Parlamento e governo attraverso la giurisprudenza costituzionale sulle riserve di legge*, in AA. VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Napoli, 2006.

CECCANTI S., *Un bicameralismo in chiaroscuro*, in *Quad. cost.*, 1995.

CECCANTI S., *Premierato e poteri di veto*, in *lavoce.info*, 11 dicembre 2003.

CECCANTI S., *Riforme, Razionalizzare ciò che è emerso dalla scelta degli elettori*, in *Federalismi.it*, 2008.

CELOTTO A. –FRONTONI E., *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, Milano, 2002.

CERASE M., *«Indirizzo politico»*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, diretto da S. CASSESE, Vol. IV, Milano, 2006.

CERETI C., *Diritto costituzionale italiano*, Torino, 1948.

CERVATI A., *Delegificazione*, in *Enc. Giur.*, Vol. X, Roma, 1997.

CHELI E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961.

CHELI E., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1971.

CHELI E. – SPAZIANTE V., *Il Consiglio dei Minsitri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in AA VV., *Istituzioni Governo*, a cura di S. Ristuccia, Milano, 1977.

CHELI E., *La centralità parlamentare, sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. Cost.*, 1981.

CHELI E., *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in *Quad. Cost.*, 1990.

CHELI E., *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in AA. VV., *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato - A. Barbera, Vol. II, Bologna, 1997.

CHELI E., *Forma di governo e organi di garanzia. Rapporto introduttivo*, in AA. VV., *Legge elettorale e forma di governo: ipotesi per una riforma condivisa, Atti del Seminario di studi, Firenze. Fondazione Spadolini Nuova Antologia. 3 febbraio 2007*, a cura di D. Nardella, Firenze, 2007.

CHELI E., *Tra conservazione e riforme, la costituzione alla prova del tempo*, in *Riv. Bim. Cult. Pol*, 2008.

CHELI E., *Le riforme costituzionali tra politica e storia, Relazione al Convegno su "Le riforme per l'Italia", tenuto presso Provincia di Firenze, 5 marzo 2010*, in *Astrid-online.it*

CHERCHI R., *Governo di coalizione e democrazia maggioritaria*, Cagliari, 1998.

CHERCHI R., *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006.

CHERCHI R., *La forma di governo dall'Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in *I diritti delle persone dentro e fuori i confini costituzionali. Sessant'anni di diritti dell'uomo***,** a cura di R. Deplano, Roma, 2008.

CHERCHI R., *La Forma di governo all'alba del XXI secolo dalle coalizioni ai partiti?*, in *costituzionalismo.it*, 2008.

CHESSA O., *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. Pubbl.*, 2004.

CHIARA G., *Spunti problematici sui regolamenti delegificanti di organizzazione degli uffici pubblici*, in *Nuove Autonomie*, 1999.

CHIMENTI C., *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dieci legislature*, Torino, 1992.

CHIMENTI C., *Il Presidente della Repubblica nel parlamento maggioritario*, in *Nomos*, 2002.

CHIOLA C., *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in AA. VV., *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani – M. Volpi, Bologna, 1997.

CIARLO P., *La legge sulla Presidenza del Consiglio e l'evoluzione della forma di governo*, in *Foro It*., 1989.

CIARLO P., *Art. 95*, in *Commentario alla Costituzione* diretto da G. BRANCA - A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1994.

CIARLO P., *Governo Legislatore e super-rigidità della Costituzione: due pregiudiziali*, in *Costituzionalismo.it*, 6 luglio 2004.

CIARRO G., *La prima fase dei lavori della Commissione De Mita per le riforme istituzionali*, in «*1989*», 1993.

CIAURRO G., *La crisi della legge*, in *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova, 1992.

CIARRU L., *La nuova figura dei Vice Ministri: tra politica e amministrazione*, in *Giur. Cost.*, 2001.

CICCONETTI M.S., *Il mutamento di fatto della forma di governo italiana*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Vol. II, Torino, 2005.

CICCONETTI M.S., *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007.

CLEMENTI F., *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quad. Cost.*, 2000.

COCOZZA V., *Profili della delegificazione*, Napoli, 1992.

COCOZZA V., *Riparto e forme della potestà regolamentare*, Napoli, 2010.

COLAPIETRO C., *Governo e amministrazione. La dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*, Torino, 2004.

COLAPIETRO C., *Il Governo e la Pubblica Amministrazione*, in AA. VV., *Lineamenti di Diritto Pubblico*, a cura di F. Modugno, Torino, 2010.

COMMISSIONE PER LA RISTRUTTURAZIONE DEI POTERI CENTRALI, *Riforma del Governo e della Pubblica amministrazione: la relazione della Commissione Piga*, in *Dem. e Dir.*, 1981.

COMMISSIONE PER LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO, *Relazione della Commissione per la riforma dell'amministrazione dello Stato*, Roma, 1963.

COSSU L., *Regolamenti governativi e ministeriali*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, diretto da S. Cassese, Vol. V, Milano, 2006.

CRAVERI P., *De Gasperi e la legge elettorale del 1953*, in *Quad. Fior*., 1990.

CRISAFULLI V., *Partiti, Parlamento, Governo*, in AA. VV., *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico: atti del I Congresso nazionale di dottrina dello Stato : Trieste, 1966*, a cura di P. L. Zampetti, Milano, 1967.

CRISAFULLI V., *Stato popolo governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985.

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. II, Padova, 1984.

CROSA E., *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, 1922.

CUCCUDORO E., *Forma di governo, riforma delle istituzioni*, Roma, 1982.

CUOCOLO F., *Il Governo nell'esperienza repubblicana*, in AA. VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Tomo I, Milano, 1999.

D'ALESSIO G. (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato» (1945-1946)*, Bologna, 1970.

D'ALESSIO G., *La nuova dirigenza pubblica*, Roma, 1999.

D'ALESSIO G. (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, 2007.

D'ALIMONTE R. – CHIARAMONTE A., *Il nuovo sistema elettorale italiano*, in AA. VV., *Maggioritario ma non troppo*, a cura di S. Bartolini – R. D'Alimonte, Bologna, 1995.

D'ALIMONTE R., *Legge elettorale e sistema politico. Rapporto introduttivo*, in AA. VV., *Legge elettorale e forma di governo: ipotesi per una riforma condivisa, Atti del Seminario di studi, Firenze. Fondazione Spadolini Nuova Antologia. 3 febbraio 2007*, a cura di D. Nardella, Firenze, 2007.

D'ANDREA A., *Regole costituzionali e crisi del sistema politico (1993-1994: dalla formazione della Commissione bicamerale per le riforme alle dimissioni del Governo Berlusconi)*, Brescia, 1995.

D'ANDREA A. (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare nella transizione 1987-99*, Milano, 1999.

D'ANDREA A. (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, Milano, 2003.

D'ANDREA A., *Partiti politici ed evoluzione della forma di governo nell'ordinamento italiano*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005.

D'ANDREA A. - SPADACINI L. (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, Brescia, 2007.

D'ANDREA A., *Vecchie zavorre e nuove suggestioni gli affanni della nostra democrazia costituzionale*, in AA. VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare, Il diritto costituzionale come limite al potere*, Vol. V, *Delle democrazie e delle sue dinamiche*, a cura di G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi, Napoli, 2009.

D'AURIA G., *La nuova geografia dei Ministeri*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000.

D'AURIA G., *La politica alla (ri)conquista dell'amministrazione*, in fasc. spec. n. 6/2002 di *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002.

G. D'AURIA, *La Presidenza del Consiglio è un organo costituzionale? (A proposito della «restituzione» alla Corte dei conti del controllo preventivo di legittimità sugli atti della Presidenza del Consiglio)*, in *Foro It.*, 2003.

D'AURIA G. (con la collaborazione di M. DE BENEDETTO e H. ROCCHIO), *Cronache amministrative 2001-2002*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2005.

D'AURIA G., *L'organizzazione periferica dello Stato*, in AA. VV., *La riforma dell'amministrazione centrale*, a cura di G. Vesperini, Milano, 2005.

DE BENEDETTO M., *Segretario generale*, in AA. VV., *Glossario di parole chiave per la riforma dei ministeri*, ricerca coordinata da G. D'AURIA, in *Riv. Corte conti*, 1998.

DE BENEDETTO M., *Funzioni di «line» e funzioni di «staff»*, in AA. VV., *Glossario di parole per la riforma dei ministeri*, ricerca coordianta da G. D'AURIA, Riv. Corte Conti, 1998.

DE CESARE C., *Le modificazioni tacite della Costituzione nell'attuale sistema parlamentare italiano*, in *Rass. Parlam.*, 2010.

DE FIORES C., *La commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1993.

DE FIORES C., *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative,* Padova, 2001.

DE FIORES C., *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale,* in *Riv. Dir. Cost.*, 2002.

DE FIORES C., *Sulla natura polivalente del potere delle Camere,* in *Riv. Dir. Cost.*, 2007.

DEFFENU A., *Forme di governo e crisi del parlamentarismo,* Torino, 2006.

DE MARCO E., *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri,* Padova, 1990.

DE MICHELI C., *L'attività legislativa dei governi al tramonto della Prima Repubblica,* in *Riv. It. Sc. Pol.*, 1997.

DEMURO G., *Le delegificazioni: modelli e casi,* Torino, 1995.

DEMURO G., Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127/1997: «il fine giustifica i mezzi»?, *Osservatorio sulle fonti 1997,*a cura di U. De Siervo, Torino, 1998.

DEMURO G., La delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza, *Osservatorio sulle fonti 1999,* a cura di U. De Siervo, Torino, 2000.

DEMURO G., La delegificazione nel più recente periodo, *Osservatorio sulle fonti 2001,* a cura di U. De Siervo, Torino, 2002.

DENTE B., *In un diverso Stato,* Bologna, 1995.

DENTE B., *Riforme (e controriforme) amministrative,* in *Riv. Bim. Cult. Pol.*, 2001.

DE SIERVO U., *Considerazioni sull'ordinamento e l'organizzazione del governo,* in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001, Il Governo. Atti del XIV Convegno Annuale, Palermo 8-9-10 novembre 2001,* Padova, 2002.

DE SIERVO U., *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale, in Osservatorio sulle fonti 1998,* a cura di U. De Siervo, Torino, 1999.

DE SIERVO U., *Problemi attuali del nostro sistema normativo,* in *Osservatorio sulle fonti 1999,* a cura di U. De Siervo, Torino, 2000.

DIAMANTI I., *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Roma, 1996.

DI ANDREA C., *Il nuovo ordinamento del Governo, Introduzione e testi*, ricerca sul Parlamento diretta da F. LANCHESTER, Roma, 2003.

DI COSIMO G., *E le camere stanno a guardare*, in AA. VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare, Il diritto costituzionale come limite al potere*, Vol. I, *Delle fonti del diritto*, a cura di G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi, Napoli, 2009.

DI COSIMO G., *Sulla continuità tra Statuto e Costituzione*, in *Rivistaaic.it*, 2011.

DI GIOVINE A., *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Quad. Cost.*, 1997.

DI GIOVINE A., *Fra cultura e ingegneria costituzionale: una forma di governo che viene da lontano*, in *Astrid-online.it*, 2004

DI PASSIO R., *La struttura della Presidenza del Consiglio del Ministri*, in *Riv. Trim. Sc. Amm.*, 1976.

D'ORTA C., *La riforma della Presidenza del Consiglio* , in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000.

ELIA L., *Governo (Forme di)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIX, Milano, 1970.

ELIA L., *Per una democrazia di investitura e di indirizzo: Proposta per un riordino istituzionale possibile*, Roma, 1988.

ELIA L., *Intervento*, in *Associazione dei costituzionalisti*, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001.

ELIA L., *Le prospettive dell'assetto costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2002.

ELIA L., *Il Premierato assoluto, Relazione al seminario di ASTRID sul progetto governativo di riforma della seconda parte della Costituzione*, Roma, 22 settembre 2003, in *Astrid-online.it*.

ELIA L., *L'evoluzione della forma di governo italiana*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Vol. II, Torino, 2005.

ELIA L., *La Costituzione aggredita, Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, 2005.

ELIA L., *Forma di governo e revisione costituzionale*, in *Astrid-online*, 2008.

ESPOSITO C., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.

ESPOSITO C., *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, Vol. IV, Milano, 1960.

FABBRINI S., *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leaders e sfide*, Napoli, 2011.

FRAENKEL G. - SOLUSTRI A., *La riforma della pubblica amministrazione secondo il «Progetto 80»: note e considerazioni*, in *Riv. Pol. Econom.*, 1969.

FERRAJOLI C.F., *L'abuso della questione di fiducia, una proposta di razionalizzazione*, in *Dir. Pubbl.*, 2008.

FERRARA G., *Il governo di coalizione*, Milano 1973.

FERRARA G., *Costituzionalismo e regimi politici*, in *Critica maxista*, 1994.

FERRARA G., *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della commissione bicamerale*, in *Pol. Dir.*, 1998.

FERRARA G., *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000.

FERRARA G., *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Rassegna parlamentare*, 2004.

FERRARA G., *Sulla democrazia costituzionale*, in AA. VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare, Il diritto costituzionale come limite al potere*, Vol. V, *Delle democrazie e delle sue dinamiche*, a cura di G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi, Napoli, 2009.

FRANCHINI C., *Ipotesi sulla riforma dei ministeri*, in *Foro Amm.*, 1995.

FRANCHINI C., *L'organizzazione*, in AA. VV., *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Tomo I, Milano, 2003.

FRANCHINI C., *Dieci ani di riforme amministrative*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2004.

FROSINA L., *L'attività normativa del Governo nella transizione incompiuta della forma di Stato e della forma di Governo*, in *Nomos*, 2006.

FROSINI T. E., *Premierato e sistema parlamentare*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005.

FROSINI T. E. - BASSU C. - PETRILLO P. L. (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza: come cambia la forma di governo*, Roma, 2009.

FUSARO C., *La riforma costituzionale piena di difetti ma meglio di niente*, in *Quad. Cost*, 2006.

GAMBINO S. (a cura di), *La riforma della Costituzione nelle proposte della commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Roma, 1998.

GAMBINO S., *Note sui partiti politici e forme di Governo: il contributo di Leopoldo Elia al rinnovamento del metodo giuridico nella scienza costituzionale*, in AA. VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Tomo I, Milano, 1999.

GAMBINO S., *Leggi elettorali e forme di governo*, in *Quad. Cost.*, 2004.

GAMBINO S., *Partiti politici e forme di governo: la difficile riforma di una costituzione materiale radicata nella storia costituzionale del paese*, in *Federalismi.it*, 2008.

GAMBINO S., *Riforme elettorali e governabilità*, Roma, 2008.

GAMBINO S., *Rappresentanza e Governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Pol. Dir.*, 2008.

GAMBINO S., *Dal 'semipresidenzialismo debole' al 'premierato assoluto' Riflessioni critiche sulla ingegneria costituzionale in tema di forma di governo*, in *Astrid-online*

GATTA E., *Ministeri e Ministro*, in *Nov. Dig. It.*, Vol. X, Torino, 1957.

GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, 2007.

GIANNINI M. S., *Il Ministero per la Costituente e gli studi preparatori della Costituzione*, in *I precedenti storici della Costituzione (Studi e lavori preparatori)*, Milano, 1958.

GIANNINI M. S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1982.

GIGLIOTTI A., *Politica e amministrazione in Italia tra riforme legislative e giurisprudenza costituzionale*, in AA. VV., *La barra e il timone*, a cura di F. Lanchester, Milano, 2009.

GIOCOLI NACCI P., *Articolazione interne del Governo, Gli organi non necessari*, Torino, 1995.

GIRELLI F., *Sulla responsabilità politica di Sottosegretari di Stato e Vice Ministri*, in AA. VV., *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, a cura di G. Azzariti, Torino, 2005.

GIROTTO D., *Conflitto fra poteri con seguito legislativo: la Corte dei conti difende (per ora) le proprie attribuzioni*, in *Giur. Cost.*, 2002.

GRISOLIA M.C., *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare, in Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, a cura di U. De Siervo, Bologna, 1992.

GRISOLIA M.C., *La riforma della Presidenza del Consiglio. Alcune osservazioni sul potere di organizzazione interna*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, a cura di U. De Siervo, Torino, 2001.

GRISOLIA M.C., *Il potere di organizzazione interna del Presidente del consiglio dalla l. n. 400/1988 al D.l. 18 maggio 2006, n. 81*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. Caretti, Torino, 2007.

GRISOLIA M. C., *Il potere di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio*, in AA. VV., *Indirizzo politico e collegialità del governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, a cura di S. Merlini, Torino, 2011.

GROPPI T., *La forma di governo italiana nella giurisprudenza costituzionale, la Corte a difesa del «monismo parlamentare»?*, in *Pol. Dir.*, 2000.

GUARINO G., *Osservazioni sulla potestà regolamentare*, in *Rass. Dir. Pubbl*, 1948.

GUARINO G., *Il Presidente della Repubblica italiana (note preliminari)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1951.

GUZZETTA G., *Il rapporto Camera-Governo: una razionalizzazione "potabile"*, in *Forum di Quaderni* costituzionali, 30 ottobre 2004.

IANNUZZI A., *I Regolamenti regionali, I. Fondamento e titolarità*, Torino, 2008.

LABRIOLA S., *Lineamenti costituzionali della Presidenza del Consiglio*, in AA. VV., *Costituzione e struttura del Governo, Il problema della Presidenza del*

Consiglio dei Ministri, ricerca del C.N.R. diretta da E. SPAGNA MUSSO, Vol. I, Padova, 1979.

LABRIOLA S., *Crisi della legge e principio di rappresentanza*, in *Dir. Soc.*, 1983.

LABRIOLA S., *Il Governo della Repubblica organi e poteri, Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Rimini, 1997.

LABRIOLA S., *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Dir.*, Agg. I, Milano, 1997.

LABRIOLA S., *Lo scioglimento anticipato del 1994 e la crisi di governo del 1998 (appunti sulla transizione)*, in AA. VV., *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale, Atti del convegno di Catanzaro 22-23 ottobre 1999*, a cura di L. Ventura, Torino, 2001.

LABRIOLA S., *In ordine al potere di scioglimento*, in *federalismi.it*, 2004.

LIJPHART H., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2001.

LIPPOLIS V., *La centralità del governo nel sistema politico*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leaders e sfide*, Napoli, 2011.

LONGO E., *La disciplina dell'organizzazione del governo italiano nelle ultime tre legislature*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2009.

LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996.

LUPO N., *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. De Siervo, Torino, 1999.

LUPO N., *Dalla legge al regolamento: lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2003.

LUPO N., *I gruppi parlamentari nel parlamentarismo maggioritario*, in *Democrazia e diritto*, 2009.

LUPO N., *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010, Governare le democrazie. Esecutivi, leaders e sfide*, Napoli, 2011.

MALFATTI E., *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, 1999.

MAMMARELLA G., *Il centro-sinistra*, in *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Roma-Bari, 1995.

MARANINI G., *Storia del potere in Italia*, Firenze, 1967.

MARTINES T., *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Vol. II, Milano 1987.

MASSARI O., *La crisi di governo e il bipolarismo difettoso*, in *Riv. Bim. Cult. Pol.*, 2005.

MARTINI C., *La nuova riforma dei Ministeri*, in *Quad. Cost.*, 2006.

MAZZELLA A., *La terza Costituzione*, in *La Repubblica*, 22 aprile 2005.

MELIS G. - TOSATTI G., *La riforma amministrativa 1918-1992, gli studi e le proposte, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la funzione pubblica*, Roma, 1994.

MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996.

MERLINI S., *Presidente del Consiglio e collegialità di Governo*, in *Quad. Cost.*, 1982.

MERLINI S. *Il Governo costituzionale*, in AA. VV., *Storia dell'Italia dall'unità ad oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, 1995.

MERLINI S., *Regolamento del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Giur.*, Vol. XXVI, Roma, 1996.

MERLINI S., *Il Governo*, in AA. VV., *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato - A. Barbera, Vol. II, Bologna, 1997.

MERLINI S., *La forma di governo nella riforma costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 maggio 2005.

MERLINI S. - TARLI BARBIERI G., *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2011.

MERLINI S., *I partiti, il Parlamento e il governo nel cosiddetto «modello bipolare». I partiti «maggioritari» e quelli «carismatici» fra le elezioni del 2008 e la crisi politica del 2010: dal modello bipolare al neo trasformismo depretisiano?*, in AA. VV., *Indirizzo politico e collegialità del governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, a cura di S. Merlini, Torino, 2011.

MERLINI S., *Nuove prassi nella formazione del governo*, in *Quad. Cost.*, 2008.

MERLONI F., *Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei Ministeri*, in *Dir. Pubbl.*, 1999.

MERLONI F., *Le agenzie a cinque anni dal D.lgs. n. 300 del 1999: l'abbandono del modello generale*, in AA. VV., *La riforma dell'amministrazione centrale*, a cura di G. Vesperini, Milano, 2005.

MERLONI F., *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, 2006.

MEZZANOTTE M., *La figura del Presidente del Consiglio tra norme scritte e prassi*, in *Pol. Dir.*, 2001.

MEZZANOTTE C., *Relazione generale*, in *Associazione dei costituzionalisti*, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001.

MEZZANOTTE M., *La figura del Presidente del Consiglio tra norme scritte e prassi*, in *Pol. Dir.*, 2001.

MIDIRI M., *La Presidenza del Consiglio e la sua autonomia*, in *Giur. It.*, 2003.

MINISTERO PER LA COSTITUENTE – COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea costituente*, Vol. I, Roma, 1946.

MODUGNO F. - NOCILLA D., *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. Soc.*, 1989.

MODUGNO F. - CELOTTO A. - RUOTOLO M., *Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, 1999.

MODUGNO F., *Trasformazione delle funzione legislativa*, I, *"Vincoli" alla funzione legislativa*, Milano, 1999.

MODUGNO F., *Trasformazione delle funzione legislativa*, II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000.

MODUGNO F. - CARNEVALE P., *Trasformazione della funzione legislativa*, III, *Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo La riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, Milano, 2003.

MODUGNO F., *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005.

F. MODUGNO, *Appunti sulle fonti del diritto*, Torino, 2005.

MODUGNO F. - CARNEVALE P., *Trasformazione della funzione legislativa*, IV, *Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Napoli, 2008.

MODUGNO F., *Le Fonti del diritto*, in AA. VV., *Lineamenti di Diritto Pubblico*, a cura di F. Modugno, 2010.

MODUGNO F. - NICCOLAI S., *Atti normativi*, in *Enc. Giur.*, Vol. III, Roma, 1997.

MORRONE A., *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Riv. Bim. Cul. Pol.*, 2003.

MORRONE A., *Delegificazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Vol. III, Milano, 2006.

MORTATI C., *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1936 e, oggi, ristampa con prefazione di E. Cheli, Milano, 2000.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1969.

MOSCA G., *Il Gabinetto in Italia e la creazione di un regio commissario in Sicilia ministro senza portafoglio*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1896.

NANIA R., *Prime considerazioni sulla "funzione di governo" come "funzione di indirizzo"*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001, Il Governo. Atti del XIV Convegno Annuale, Palermo 8-9-10 novembre 2001*, Padova, 2002.

NICCOLAI S., *Riserva di legge e organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Giur. Cost.*, 1988.

S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Padova, 2001.

NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966.

Nigro M., *Riforma dell'amministrazione e riorganizzazione dei ministeri*, in *For. Amm.*, 1974.

NIGRO M., *La pubblica amministrazione tra Costituzione formale e Costituzione materiale*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Vol. II, Milano, 1987.

NOCILLA D., *Forma di Stato e forma di governo nell'opera giuridica di Vezio Crisafulli*, in *Giur. Cost.*, 1994.

NOTARMUZI C., *La riforma dell'organizzazione dei Ministeri. Strutture generali, autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000.

OLIVETTI M., *La Commissione bicamerale sulle riforme costituzionali: profili sorico-istituzionali e rilievi di ordine procedurale*, in *Iustitia*, 1997.

OLIVETTI M., *Appunti sulla trasformazione della forma di governo italiana*, in *Il Filangieri*, 2006.

OLIVETTI M., *La forma di governo nel progetto di riforma costituzionale approvato il 15 ottobre 2004 dalla camera dei deputati: i limiti del parlamentarismo iperrazionalizzato*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005.

ONIDA V., *Brevi riflessioni sulle riforme costituzionali*, in *Forma di governo, legge elettorale, riforma del bicameralismo paritario. Seminario promosso dal Forum Riforma dello Stato* Camera dei Deputati, Roma, 14 giugno 2010.

ORLANDO V. E., *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1920.

PACE A., *Intervento*, in *Associazione dei costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001.

PACE A., *I limiti del potere*, Napoli, 2009.

PALADIN L., *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIX, Milano, 1970.

PALADIN L., *Verso una nuova legge generale sul Governo*, in *Le Regioni*, 1987.

PALADIN L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004.

PALMA L., *Le proposte di Depretis dei nuovi Ministeri e dei sottosegretari di Stato*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 1884.

PAJNO A. - TORCHIA L., *Governo e amministrazione. La modernizzazione del sistema italiano*, in AA. VV., *La riforma del Governo. Commenti ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, a cura di A. Pajno - L. Torchia, Bologna, 2000.

PASQUINO G., *Il sistema e il comportamento elettorale*, in AA. VV., *La Politica Italiana, Dizionario critico 1945-95*, a cura di G. Pasquino, Roma-Bari, 1995.

PASQUINO G., *Elogio dei ribaltoni*, in *Riv. Bim. Cult. Pol.*, 1997.

PASQUINO G., *Parlamento e Governo nell'Italia repubblicana*, in *Riv. Ita. Sc. Pol.*, 2007.

PERFETTI L., *Il "mito" della nuova forma di Governo. Esecuivo forte e democrazia debole*, in *Agg. Soc.*, 2003.

PERINI M., *Le regole del potere: primato del Parlamento o del Governo?*, Torino, 2009.

PERNA R., *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quad. Cost.*, 2010.

PERNICIARO G., *L'istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione: profili organizzativi*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2009.

PETRILLO P. L., *L'ultimo tentativo: Il Presidente Napolitano e il procedimento di scioglimento delle Camere*, in *Rass. Parl.*, 2008.

PICCIRILLI G., *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quad. Cost.*, 2008.

PIGA F., *Ordinamento della Presidenza del Consiglio e rapporti Organi ausiliari-Governo*, in *Quad. Cost.*, 1982.

PINELLI C., *Nota a sentenza n. 221/2002*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2002,

PINELLI C., *Un sistema parallelo, decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. Pubbl.*, 2009.

PINNA R., *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quad. Cost.*, 2010.

PITRUZZELLA G., *Il Consiglio di gabinetto nel Governo italiano*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985.

PITRUZZELLA G., *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986.

PITRUZZELLA G., *L'organizzazione amministrativa della presidenza del consiglio*, in *Foro It.*, 1989.

PITRUZZELLA G., *L'ambiguo ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Dir. Pubbl.*, 1997,

PITRUZZELLA G., *Il Governo del Premier*, in AA. VV., *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, a cura di P. Calderisi - F. Cintioli - G. Pitruzzella, Soveria manelli, 2004.

PIZZORUSSO A., *La disciplina dell'attività normativa del Governo, in Le regioni*, 1987.

PIZZORUSSO A., *Il potere regolamentare dopo la legge 400/1988*, in *Scritti per Mario Nigro, Stato e Amministrazione*, vol. I, Milano, 1991.

PIZZORUSSO A., *Le fonti secondarie*, in AA. VV., *Le fonti del diritto italiano:1 Le fonti scritte, Trattato di diritto civile*, a cura di R. Sacco, Torino, 1998.

PIZZORUSSO A., *Delegificazione*, in *Enc. Dir.*, Vol. III, Milano, 1999.

PIZZORUSSO A., *Le riforme costituzionali: una transizione per destinazione sconosciuta*, in *Foro It.*, 2005.

PREDIERI A., *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze, 1951.

PREDIERI A., *Il Governo colegislatore*, in AA. VV, *Il decreto legge fra Governo e Parlamento*, a cura di F. Cazzola - A. Predieri - G. Priulla, Milano, 1975.

PRISCO S., *Il Governo di coalizione rivisitato*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Stato dei lavori per la riforma della pubblica amministrazione: 1948-1953*, Roma, 1953.

QUADRI G., *I comitati dei Ministri*, Milano, 1997.

QUAGLIARELLO G., *Cinquanta anni dopo. La riforma elettorale del 1953*, in AA. VV., *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti – S. Vassallo, Bologna, 2004,

QUAGLIARELLO G., *Perché la terza repubblica sarà diversa*, in *Federalismi.it*, 2008.

RACIOPPI F.- BRUNELLI I., *Commento alla Statuto del Regno*, Vol. I, Torino, 1909.

RACIOPPI F.- BRUNELLI I., *Commento alla Statuto del Regno*, Vol. III, p. I, Torino, 1909.

RAFIOTTA E. C., *Semplificazione del quadro politico e "attuazione" della riforma del Governo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2008.

REBORA G., *Un decennio di riforme, nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento nelle pubbliche amministrazioni (1990-1999)*, Milano, 1999.

RESCIGNO G. U., *La responsabilità politica*, Milano, 1967.

RESCIGNO G.U., *A proposito di prima e seconda repubblica*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1994.

RISTUCCIA S., *Amministrare e governare, Governo, Parlamento e amministrazione nella crisi del sistema politico*, Roma, 1980.

RIZZA G., *IL Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, 1970.

RIZZO G., *I lavori preparatori della Costituente*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vol. I, *La Costituente e la democrazia italiana*, Firenze, 1969.

ROCCHIO H., *Dipartimento*, in AA. VV., *Glossario di parole chiave per la riforma dei Ministeri*, ricerca coordinata da G. D'AURIA, in *Riv. Corte conti*, 1998.

ROMANO S., *Lezioni di diritto costituzionale*, Pisa, 1912.

ROSELLI O., *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, a cura di U. De Siervo, Torino, 2000.

ROSELLI O., *I principali atti normativi conseguenti la riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, a cura di U. De Siervo, Torino, 2001.

ROSSI S., *La politica economica italiana 1968-2007*, Roma-Bari, 2007.

ROSSI S., *Aspetti della politica economica italiana dalla crisi del 1992-1993 e quella del 2008-2009, Giornata di studio in onore di Guido M. Rey, L'economia italiana: modelli, misurazione e nodi strutturali*, Università Roma Tre, 5 marzo 2010, in *www.bancaditalia.it.*

ROTELLI E., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, 1972.

RUGGERI A., *Le crisi di governo tra «regole costituzionali» e «regolarità» della politica*, in *Pol. Dir.*, 2000.

RUGGERI A., *Viceministri di nome e di fatto, ovverosia al di fuori della Costituzione?*, in *Quad. Cost.*, 2001.

RUGGERI A., *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001, Il Governo. Atti del XIV Convegno Annuale, Palermo 8-9-10 novembre 2001*, Padova, 2002.

RUGGERI A., *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2005.

RUGGERI A. *Più poteri al Premier?*, in *Astrid-online.it*, 2009.

RUOTOLO M., *Crisi della legalità e forma di governo*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Vol. III, Torino, 2005.

RUOTOLO M., *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, Relazione al Convegno «La delega legislativa», svoltosi a Roma - Palazzo della Consulta il 24 ottobre 2008, in *Corte costituzionale, Delega legislativa*, Milano, 2009.

SANDULLI A. M., *La potestà regolamentare nell'ordinamento vigente*, in *For. It.*, IV, 1958.

SANDULLI A. M., *Governo e amministrazione*, in *Riv. Trim Dir. Pubbl.*, 1966.

SANTANGELO SPOTO I., *Ministero e Ministri*, in *Digesto italiano*, Vol. XV, p. II, Torino, 1911.

SARACENO C., *Silenzi e parole*, in *www.lavoce.info*, 23 maggio 2006.

SAVINO M., *Le riforme amministrative in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2005.

SCARPA C., *Se il centro delle strategie ha troppe teste*, in *www.lavoce.info*, 23 maggio 2006.

SEPE F., *La struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Giorn. Dir. Amm*, 1999.

SEPE O., *Ministeri (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXVI, Milano, 1976.

SEPE S., MAZZONE L., PORTELLI I., VETRITTO G., *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, Roma, 2003.

SERRANI D., *L'organizzazione per ministeri. L'amministrazione centrale dello Stato nel periodo repubblicano*, Roma, 1979.

SEVERI F. S., *Presidenza del Consiglio dei Ministri (organizzazione amministrativa)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. XI, Torino, 1996.

SIMONCINI A., *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. Caretti, Torino, 2007.

SICARDI S., *Maggioranza e Opposizione nella lunga e accidentata transizione italiana*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001, Il Governo. Atti del XIV Convegno Annuale, Palermo 8-9-10 novembre 2001*, Padova, 2002.

SICLARI M., *Costituzione e riforme: interventi critici*, Roma, 2000.

SICLARI M. (a cura di), *I mutamenti della forma di governo fra progetti di riforma e modificazioni tacite*, Roma, 2008.

SICLARI M., *Il Presidente della Repubblica*, in AA. VV., *Lineamenti di Diritto Pubblico*, a cura di F. Modugno, 2010.

SODA A., *Ripensiamo la Costituzione*, in *Il Ponte, Quaderni*, Roma, 1998.

SORACE D., *Ipotesi sull'ordinamento dei Ministeri*, in *Quad. Cost.*, 1982.

SORRENTINO F., *Legalità e delegificazione*, in *Dir. Amm.*, 1999.

SPADACINI L., *Le riforme in materia elettorale e costituzionale*, in AA. VV., *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, a cura di A. D'Andrea - L. Spadacini, Brescia, 2008.

SPADARO A., *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in *Forum di Quaderni costituzionali.it*.

SPAGNA MUSSO E., *Valutazioni di ordine generale*, in AA. VV., *Costituzione e struttura del Governo, Il problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ricerca del C.N.R. diretta da E. SPAGNA MUSSO, Vol. I, Padova, 1979.

SPAVENTA S., *Ricostituzione del Ministero di agricoltura, industria e commercio*, in *Discorsi Parlamentari di Silvio Spaventa*, Camera dei deputati, Roma, 1913.

STADERINI F., *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in AA. VV., *Costituzione e struttura del Governo, Il problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ricerca del C.N.R. diretta da E. SPAGNA MUSSO, Vol. I, Padova, 1979.

STERPA A., *Le prossime tappe del lungo cammino del bipolarismo italiano*, in *Federalismi.it*, 2008.

STERPA A. - TRIPODI S., *I risultati delle elezioni politiche 2008. Uno sguardo sulle nuove camere*, in *Federalismi.it*, 2008.

STIPO M., *Ministero I*, in *Enc. Giur.*, Vol. XX, Roma, 1990.

TARLI BARBIERI G., *Il potere regolamentare del Governo 1996-1997: quadro generale*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. De Siervo, Torino, 1998.

TARLI BARBIERI G., *Fonti del diritto e riforma dei Ministeri*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, a cura di U. De Siervo, Torino, 2000.

TARLI BARBIERI G., *Funzionamento degli organi costituzionali*, in *Democrazia e diritto*, 2003.

TARLI BARBIERI G., *Il potere regolamentare del governo (1996-2006)*, in *Osservatorio delle fonti 2006*, a cura di P. Caretti, Torino, 2007.

TARLI BARBIERI G., *Legge ed atti del governo e di altre autorità statali*, in *Osservatorio sulle fonti 2008*, a cura di P. Caretti, Torino, 2007.

TARLI BARBIERI G., *Le riforme istituzionali nei programmi dei partiti, ovvero l'irresistibile ambiguità di una futura "legislatura costituente"*, in Costituzionalismo.it, 2009.

TARLI BARBIERI G., *La forma di governo nella prima legislatura: un premierato ante litteram?*, in AA.VV., *Lo Stato costituzionale, Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. Caretti e M. C. Grisolia, Bologna, 2010.

TARLI BARBIERI G., *Presidente del Consiglio e crisi politica (2001-2010)*, in AA. VV., *Indirizzo politico e collegialità del governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, a cura di S. Merlini, Torino, 2011.

TONDI DELLA MURA V., *Verso la «Terza Repubblica»? Gli effetti della svolta maggioritaria del 2008 e l'esigenza di nuove forme d'integrazione*, in *Federalismi.it*, 2008.

TORCHIA L., *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in *Dir. Pubbl.*, 1999.

TORCHIA L., *Le strategie di riforma in materia di organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Astrid-online.it*, 2002.

TORCHIA L., *Il riordino delle amministrazioni centrali*, in AA. VV., *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "Riforma Bassanini"*, a cura di G. D'Alessio - F. Di Lascio. *Atti del convegno internazionale Roma, 30 e 31 gennaio 2008*, Torino, 2009.

TORCHIA L., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009.

TOSATO E., *Revoca dei Ministri*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1948.

TRENTIN S., *Corso di Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1926.

TRENTIN S., *Dallo Statuto albertino al regime fascista*, a cura di A. Pizzorusso, Venezia, 1983.

TROILO S., *La ricerca della governabilità*, Padova, 1996.

TROILO S., *La forma di Governo disegnata dalla riforma costituzionale: tanto rumore …?*, in *Giust.Amm.it*, 2006.

TUCCI I., *Aspetti storici del problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in AA. VV., *Costituzione e struttura del Governo, il problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ricerca del C.N.R. diretta da E. SPAGNA MUSSO, Vol. I, Padova, 1979.

VASSALLO S., *Il centrismo*, in *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Roma-Bari, 1995.

VENTURA L., *La motivazione tra pronunce della Corte ed atti oggetti del controllo*, in AA. VV., *Le motivazioni delle decisioni della Corte costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Torino, 1994.

VENTURA L., *Ordinamento e organizzazione del governo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001, Il Governo. Atti del XIV Convegno Annuale, Palermo 8-9-10 novembre 2001*, Padova, 2002.

VESPERINI G., *Le agenzie*, in AA. VV., *La riforma del Governo. Commenti ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, a cura di A. Pajino - L. Torchia, Bologna, 2000.

VESPERINI G., *I Governi del maggioritario*, Roma, 1998.

VESPERINI G., *Presentazione*, in AA. VV., *La riforma dell'amministrazione centrale*, a cura di G. Vesperini, Milano, 2005.

VETRITTO G., *Il rapporto politica-amministrazione nella sua dimensione organizzativa* in AA. VV., *La direzione politica degli apparati centrali dello Stato: gli uffici di staff dei Ministri in età repubblicana, Presidenza del Consiglio dei Ministri-Scuola Superiore della Pubblica* amministrazione, a cura di S. SEPE, in *www.sspa.it*, 2003.

VOLPI M., *La natura della forma di Governo dopo il 1994*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001, Il Governo. Atti del XIV Convegno Annuale, Palermo 8-9-10 novembre 2001*, Padova, 2002.

VOLPI M., *Il presidenzialismo all'italiana ovvero dello squilibrio tra i poteri*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, a cura di G. Azzariti, Vol. III, Torino, 2005.

VOLPI M., *L'evoluzione del sistema di governo tra Costituzione vigente e prassi presidenzialistica*, in AA. VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare, Il diritto costituzionale come limite al potere*, Vol. I, *Delle fonti del diritto*, a cura di G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi, Napoli, 2009.

ZAGREBELSKY G., *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Riv. Trim Dir. Pubbl.*, 1968.

ZAGREBELSKY G., *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985.

ZANGARA V., *Costituzione materiale e costituzione convenzionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Vol. I, Milano, 1977.