



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2024

**Il Presidente del Consiglio  
dei ministri e la verticalizzazione  
del potere nella forma  
di governo parlamentare**

di Enrico Daly

EDITORIALE SCIENTIFICA

# IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E LA VERTICALIZZAZIONE DEL POTERE NELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE

*di Enrico Daly*

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

SOMMARIO: 1. INTRODUZIONE; 2. IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO E LO STATUTO ALBERTINO; 3. LA “RAZIONALIZZAZIONE DEL POTERE” NELLA COSTITUZIONE ITALIANA; 4. I POTERI COSTITUZIONALI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO; 5. L’AUMENTO DEI POTERI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO; 6. I DECRETI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (DPCM); 7. POST-PANDEMIA. LA CABINA DI REGIA DEL PNRR; 8. CONCLUSIONI.

## 1. Introduzione

La figura istituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri è stata variamente intesa dalla dottrina nei diversi periodi della storia d’Italia, divenendo oggetto di interpretazioni non solo differenti, ma talvolta anche contrastanti: alcuni hanno visto nel Presidente del Consiglio dei ministri configurarsi la tipologia giuridica e politica del *premier*, del Primo ministro, addirittura del Capo del Governo; altri, per converso, hanno considerato il Presidente del Consiglio un semplice “primo tra gli eguali”<sup>1</sup>, un *primus inter pares*, chiamato a svolgere un mero ruolo di mediazione politica, all’interno del Governo, tra le delegazioni dei partiti della maggioranza parlamentare che, attraverso i loro ministri, concorrono alla determinazione dell’indirizzo politico governativo; altri ancora, infine, hanno collocato il Presidente del Consiglio in una posizione intermedia rispetto a quella del semplice mediatore o del decisore unico della politica governativa e dell’azione di governo.

---

<sup>1</sup> «Il Presidente del Consiglio è il primo fra gli eguali»: così si esprime Crispi (da più parti accusato di voler instaurare un governo personale, una sorta di governo di cancelleria) in un discorso tenuto alla Camera il 19 dicembre 1887 (cfr. A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, 2023 [1951], p. 69).

La difficoltà più ardua da affrontare, nel trattare questo tema, è costituita dall'intreccio, quasi inestricabile, di elementi prescrittivi, cioè di scelte normative di rango costituzionale e legislativo, con i dati storici e politici, cioè con i “fatti” e l'azione governativa concretamente realizzata dai detentori del potere esecutivo<sup>2</sup>. Le norme giuridiche e i fatti rilevanti in questo contesto, inoltre, risentono delle analisi di diritto comparato nonché delle scelte politiche adottate in altri Paesi, spesso richiamate come modello di riferimento per la creazione di sistemi di governo asseritamente più efficienti o, in generale, “migliori” di quello vigente in Italia.

Nel periodo liberale il Presidente del Consiglio fu per lo più considerato un *primus inter pares*, il cui ruolo e le cui funzioni subirono un progressivo rafforzamento fino a culminare nella figura autocratica del Capo del Governo, teorizzata e poi realizzata dal fascismo. Con l'avvento della Costituzione repubblicana, invece, il Presidente del Consiglio dei ministri pare collocarsi in una posizione costituzionale intermedia tra quelle a cui si è testé accennato, assumendo le sembianze di una “luna tra stelle minori” (“*inter stellas luna minores*”, “*a moon among lesser stars*”), secondo la curiosa e poetica definizione coniata da sir William Harcourt per descrivere il ruolo del Primo ministro.

## 2. Il Presidente del Consiglio e lo Statuto albertino

La figura del *premier* in un'accezione moderna – questa è l'opinione comune – nasce in Gran Bretagna con Robert Walpole<sup>3</sup>, ministro che fu incaricato da Re Giorgio I di presiedere in sua vece le riunioni

---

<sup>2</sup> «[...] il dato fattuale/conoscitivo è strettamente embricato con il dato normativo/prescrittivo: rimane infatti sempre attuale il monito circa la necessità di una grande attenzione circa il *quantum* e il *quid* che dagli elementi fattuali/conoscitivi trapassa in quelli normativi/prescrittivi» (R. BALDUZZI, *I caratteri originari della forma di governo e la loro evoluzione*, in *Rivista AIC*, 3/2024, p. 142, il quale richiama L. ELIA, *Governo [forme di]*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1969, p. 634).

<sup>3</sup> A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., pp. 2 ss. L'*Enciclopedia Britannica* (voce “*Prime Minister*”) ricorda che, sebbene l'origine del titolo debba ricercarsi in Francia, dove il cardinale Richelieu, nel 1624, fu riconosciuto come “*principal minister*” (*Premier ministre* in francese, titolo comunque utilizzato in forma ufficiosa per indicare il ministro principale del Re), fu essenzialmente in Inghilterra che tale funzione si sviluppò e che Robert Walpole è generalmente considerato “*the first prime minister*” della storia.

di Gabinetto, a causa della scarsa familiarità del sovrano, di origini tedesche, con la lingua inglese. Walpole era il ministro “favorito” del Re, nel senso che godeva della sua fiducia, e, al tempo stesso, era *leader* della maggioranza della Camera dei Comuni. Walpole apparteneva al partito dei *Whigs* e si dimise, così inaugurando una nuova prassi, quando perse la fiducia dei Comuni<sup>4</sup>. In Gran Bretagna, dunque, la figura del Primo ministro e la responsabilità di questi, e del suo governo, di fronte alla Camera dei Comuni si affermarono progressivamente, nelle dinamiche costituzionali, per via consuetudinaria, come peraltro accadde per molti istituti del diritto costituzionale inglese.

Non diversa, però, è stata la nascita del Presidente del Consiglio in Italia, un’istituzione emersa, quasi in modo spontaneo, a seguito di prassi e convenzioni costituzionali tra la Corona, i ministri e il Parlamento. Della figura del Presidente del Consiglio lo Statuto albertino non fa menzione, limitandosi a stabilire che «il Re nomina e revoca i suoi Ministri» (art. 65): “suoi” nel senso che devono godere della sua fiducia. Il 5 marzo 1848, il giorno successivo alla concessione dello Statuto, il Re Carlo Alberto conferì al magistrato Federico Sclopis l’incarico di formare il primo governo costituzionale del Regno; fallito il tentativo di Sclopis, l’incarico fu affidato a Cesare Balbo, il quale riuscì a formare un governo che fu formalmente costituito il 16 marzo 1848<sup>5</sup>. Nella *Gazzetta piemontese* n. 66 di quel giorno si legge testualmente: «Con risoluzione sovrana di questa mattina il nuovo ministero

---

<sup>4</sup> «Col Ministero Walpole si delinea [...] il principio della tendenziale identificazione di funzioni tra il “primo dei ministri” del Re ed il ruolo di capo della maggioranza politica alla *House of Commons*: da ciò deriva, necessariamente, che nel caso in cui – come accadrà proprio a Walpole nel 1742 – il *leader* perda la sua maggioranza ai Comuni, questo evento determina la necessità di dimissioni dalle funzioni di “primo” dei ministri, pur permanendo, al contempo, la fiducia nei suoi confronti da parte della Corona. In questa fase, tuttavia, la responsabilità ministeriale è – ancora – soltanto individuale, come dimostrano con evidenza proprio le dimissioni di Walpole, che non comportano affatto la sostituzione di tutti i membri del suo Gabinetto, la cui composizione rimane invariata sotto la guida di un altro “primo” ministro» (F. DURANTI, *Forma di governo parlamentare e responsabilità politica ministeriale nell’esperienza del Regno Unito: origini, evoluzione e dinamica costituzionale del modello*, in *Politica del diritto*, 3, 2001, p. 414). La responsabilità politica collegiale del Gabinetto emerge più tardi, con Lord North, il quale, nel 1782, dopo la sconfitta subita nella guerra contro le colonie del Nord-America, venuto meno l’appoggio della maggioranza parlamentare ai Comuni, presentò le sue dimissioni e quelle dell’intero Gabinetto nelle mani di Re Giorgio III, che le accettò.

<sup>5</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Il presidente del governo*, in *Rivista AIC*, 3/2021, p. 25.

trovasi costituito: esso è composto come segue: Conte Cesare Balbo, Presidente del Consiglio dei Ministri [...]». Il Consiglio dei ministri ha dunque sostituito il Consiglio di conferenza e una nuova istituzione, per l'appunto il Presidente del Consiglio, s'interpone ora tra la Corona e i singoli ministri<sup>6</sup>, ancorché lo Statuto albertino reciti che «al Re solo appartiene il potere esecutivo» (art. 5).

Il Presidente del Consiglio dei Ministri fu fin da subito considerato un *primus inter pares*, con compiti di mera organizzazione dei lavori collegiali: i ministri, infatti, «sono tutti eguali; non v'ha fra loro ordine gerarchico di sorta. Solamente allo scopo di facilitare le deliberazioni, quando si riuniscono fuori della presenza del Sovrano, e mantenervi l'ordine, si crea dal Medesimo, con o senza portafoglio, un presidente, che di fatto potrebbe anche non avere la maggiore influenza»<sup>7</sup>. Primo fra gli eguali in linea teorica, il Presidente del Consiglio ben presto assunse, nei fatti e nell'azione politica, un ruolo di indiscussa preminenza: decisiva fu, ai fini dell'affermazione di tale organo costituzionale, così come per l'instaurazione del regime parlamentare in Italia, l'opera

<sup>6</sup> «Nonostante il silenzio assoluto dello Statuto albertino, le figure del Consiglio dei Ministri e del Presidente del Consiglio dei Ministri hanno fatto parte della vita costituzionale dello Stato sardo fin dai primi giorni» (E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia [1848-1948]*, Milano, 1972, p. 29).

<sup>7</sup> A. LIONE, *Elementi di diritto amministrativo esposti nella R. Università di Torino*, Torino, 1849, p. 237. Nello stesso senso S. SCOLARI, *Del diritto amministrativo. Libro di Saverio Scolari*, Pisa, 1866, p. 343, il quale afferma che il Consiglio dei Ministri «è presieduto dal Re, e più di sovente da uno dei membri del gabinetto, che viene nominato dal Re e può anche non essere capo di un'amministrazione speciale; ha titolo di *Presidente del Consiglio*, senza che gli spetti supremazia sui colleghi. Ordinariamente è scelto perché uomo di considerazione; ma non ha diritti né autorità di primo ministro, che anzi potrebbe in effetto non essere nemmeno il più influente tra loro». Che durante l'epoca liberale il Presidente del Consiglio fosse solo un *primus inter pares*, è opinione anche di C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, 2000 (1931), pp. 68-69: «[la] preminenza del principio collegiale ha per conseguenza di ridurre il compito del presidente del Consiglio a promuovere e mantenere la solidarietà ministeriale, ciò che egli ottiene col provocare le decisioni del consiglio sull'indirizzo da seguire, e col vegliare ad assicurare la conformità ad esso dell'azione dei vari ministri [...]. Artefice effettivo dell'unità di azione del Gabinetto è solo il Consiglio: il presidente non ne è che il custode, e neppure esclusivo, potendo ogni ministro, sia pure pel tramite del presidente, richiedere la deliberazione del Consiglio su affari appartenenti alla competenza propria o di altri ministri, in quanto possano interessare l'azione comune».

di Cavour, il quale ricoprì la carica di Presidente del Consiglio esercitando una «supremazia politica effettiva»<sup>8</sup>.

Il riconoscimento giuridico-formale del ruolo del Presidente del Consiglio avvenne con il Regio Decreto 28 marzo 1867, n. 3629, “Col quale sono designate le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri” (cd. decreto Ricasoli). L’art. 5 del decreto stabiliva che «[i]l Presidente del Consiglio dei Ministri rappresenta il Gabinetto, mantiene l’uniformità nell’indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri, e cura l’adempimento degli impegni presi dal Governo nel discorso della Corona, nelle sue relazioni col Parlamento e nelle manifestazioni fatte al paese». Il decreto Ricasoli – nel quale compare, per la prima volta nella storia costituzionale d’Italia, la menzione dell’“indirizzo politico” (e amministrativo) –, nonostante certificasse uno stato di fatto e affermasse l’esigenza costituzionale dell’unità dell’azione di governo, fu aspramente osteggiato dall’opinione pubblica e da alcuni giornali (dalla *Gazzetta di Milano* in particolare), poiché nel riconoscimento formale della figura del Presidente del Consiglio si temeva la creazione di un “superministero”, di un «ministero nel ministero»<sup>9</sup> con un’irresistibile capacità accentratrice, tanto da paventare «una dittatura cesariana su tutte le amministrazioni dello Stato»<sup>10</sup>. Carlo Cattaneo, sostenendo l’incostituzionalità del decreto Ricasoli, ne chiese a gran voce la revoca; nella lettera “ai liberi elettori” del 5 aprile 1867, esprimendosi con toni allarmati in riferimento al decreto in questione, il filosofo e politico milanese utilizzò parole dalle quali emergeva in modo chiaro il timore di una definitiva perdita della libertà: «Elettori, voi vedete nel decreto sovvertitore l’improvvisa evocazione di un potere che il patto nazionale non prevede nemmeno nel regnante. Voi vedete quante variabili conseguenze seco può trarre l’attitudine

---

<sup>8</sup> E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 32. Anche tra gli storici “puri” il ruolo di Cavour è controverso e discusso. Pietro Scoppola ricorda che Denis Mack Smith, nella sua *Storia d’Italia*, si distacca dalle tradizionali interpretazioni sul Risorgimento italiano, le quali avevano sempre contrapposto «la via parlamentare di Cavour a quella autoritaria di Bismark», giungendo addirittura a un capovolgimento: «Già nel suo saggio *Cavour e Garibaldi* del 1954 Mack Smith aveva chiaramente enunciato la tesi di un ruolo subalterno del Parlamento nel processo di unificazione, ma questa tesi diventa qualche anno dopo, nella citata *Storia d’Italia*, il filo conduttore di tutta la costruzione, una sorta di filo nero che da Cavour porta diritto fino a Mussolini» (P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, Bologna, 2021, p. 38).

<sup>9</sup> E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., pp. 39 ss.

<sup>10</sup> Ivi, p. 56.

personale d'uno o d'altro arbitro supremo. Ciò costituisce il colpo di Stato»<sup>11</sup>. Dopo solo un mese di vigenza, il decreto Ricasoli fu dunque "rivocato" dal Regio Decreto 28 aprile 1867, n. 3664 (cd. decreto Rattazzi), che riservò a un regolamento interno (peraltro mai emanato) la definizione e la determinazione dei «rapporti che devono esistere fra i Ministri ed il Presidente del Consiglio» (art. 2).

La questione restò dunque irrisolta fino al 1876, anno in cui si cercò nuovamente di conferire una veste giuridica formale al Presidente del Consiglio. Con il Regio Decreto 25 agosto 1876, n. 3289, "Che determina gli oggetti da sottoporsi a deliberazione del consiglio dei ministri", il governo Depretis ripropose, in sostanza<sup>12</sup>, il decreto Ricasoli, per maggiore prudenza mutandone il titolo (nel nuovo decreto non si fa più menzione delle "attribuzioni della Presidenza del Consiglio", bensì solo delle funzioni del Consiglio dei ministri). Depretis, con il rafforzamento della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio, intese perseguire una duplice finalità: egli cercò, da un lato, di erodere i poteri effettivi della Corona, emancipando il Gabinetto dall'influenza del Sovrano; dall'altro, di realizzare, in luogo del sistema rappresentativo-costituzionale, un compiuto sistema parlamentare, instaurando un più forte circuito fiduciario tra il Gabinetto e il Parlamento, istituzione che, dopo l'avvento della Sinistra al potere, era interessata dai noti fenomeni di "trasformismo", in seguito ai quali alcuni tra gli elementi "più progressisti" della Destra si erano convinti a fornire il proprio sostegno ai programmi governativi della Sinistra<sup>13</sup>.

La Presidenza del Consiglio "forte" di Depretis<sup>14</sup> trovò una conti-

<sup>11</sup> C. CATTANEO, *Scritti politici*, vol. 4, Firenze, 1965, pp. 461-462.

<sup>12</sup> «Le variazioni introdotte rispetto al 1867 risultarono davvero esigue» (E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 73).

<sup>13</sup> «L'aumento di potere del presidente del consiglio favoriva il trasformismo depretisiano e garantiva che la formazione di una classe politica nuova cui tendeva il trasformismo avvenisse sotto il controllo della persona e del gruppo già al potere, con tutte le implicazioni che ciò comporta» (A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 48).

<sup>14</sup> Anche secondo i costituzionalisti dell'epoca, con l'approvazione del decreto Depretis si realizzò una modificazione sostanziale dell'assetto dei poteri dello Stato: «il Mosca diceva che da quel decreto il presidente del consiglio da *primus inter pares* era divenuto il superiore gerarchico dei ministri; mentre l'Arangio Ruiz, con formulazione più cauta, parlava di indiscutibile superiorità in gerarchia politica» (Ivi, p. 50). Miceli scrisse che «col decreto del 1876 le attribuzioni (del Presidente del Consiglio) [...] vengono determinate in maniera da fare di esso il capo, l'anima e il factotum del

nuazione nella figura di Crispi, il quale, con il Regio Decreto 4 settembre 1887, n. 4976, che “instituisce presso la Presidenza del Consiglio un ufficio di segreteria, determina il personale che lo compone e ne approva il regolamento annesso”, creò il primo apparato burocratico (la Segreteria) afferente direttamente al Presidente del Consiglio. L'evoluzione della carica trova compimento nel Regio Decreto 14 novembre 1901, n. 466, “Sulle attribuzioni del Consiglio dei Ministri” (cd. decreto Zanardelli), un atto giuridico che definisce la figura istituzionale del Presidente del Consiglio, riaffermandone competenze e poteri secondo un modello che resterà influente per quasi tutto il XX sec. Il decreto Zanardelli del 1901, in realtà, non presenta innovazioni stravolgenti rispetto ai precedenti decreti Ricasoli (1867) e Depretis (1876):

il decreto del 1901 ha avuto un notevole significato non tanto per le sue statuizioni quanto per il fatto della promulgazione: per l'aver riaffermato la vigenza del sistema del gabinetto e della preminenza del presidente del consiglio, cose tutte che erano già nel decreto del 1876 – e lo sottolinea Zanardelli – e che non erano state oggetto di abrogazione, ma che erano state poste in discussione o addirittura negate e che bisognava per un'esigenza politica, non giuridica, riaffermare<sup>15</sup>.

Benché lo Statuto albertino avesse istituito, in modo chiaro e preciso, la monarchia costituzionale come forma di governo del Regno, fu invece la monarchia parlamentare con un governo di Gabinetto il sistema istituzionale che si sviluppò e s'impose in Italia durante l'epoca liberale. Tale architettura dello Stato venne travolta dal fascismo, che fece del Presidente del Consiglio il perno dell'intero apparato statale. Con la legge 24 dicembre 1925, n. 2263 (recante “Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato”) si stabilì, infatti, che «[i]l potere esecutivo è esercitato dal Re per mezzo del suo Governo» (art. 1, 1° co.), ricorrendo a una disposizione nor-

---

gabinetto» (Ivi, p. 50, nota 137). Di opinione contraria è Costantino Mortati, il quale esclude che «il presidente goda di una posizione di superiorità all'infuori di quella, puramente formale, che suole spettare ai capi dei corpi collegiali e che si sostanzia nel potere di convocazione delle adunanze, di direzione e di disciplina delle discussioni, di conservazione del registro delle deliberazioni ecc. Giuridicamente il presidente è in una condizione di assoluta parità di fronte ai colleghi di Gabinetto» (C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 69).

<sup>15</sup> A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 61.

mativa che segna una netta presa di distanza dal principio statutario secondo cui il potere esecutivo appartiene «al Re solo». La legge del 1925 continua affermando che «[i]l Governo del Re è costituito dal Primo Ministro Segretario di Stato e dai Ministri Segretari di Stato. Il Primo Ministro è Capo del Governo» (art. 1, 2° e 3° co.). Il Presidente del Consiglio diventa dunque Primo Ministro, Segretario di Stato e Capo del Governo: s'instaura in tal modo, all'interno dello Stato italiano, una "diarchia" «rappresentata dal Capo del Governo e dal Re»<sup>16</sup>. In tale diarchia la funzione di determinazione dell'indirizzo politico spetta al Primo Ministro e non più al Consiglio dei Ministri come organo collegiale<sup>17</sup> (esercitando il Presidente del Consiglio, nel secondo caso, una funzione di semplice mantenimento dell'uniformità dell'indirizzo politico stesso). L'art. 2 della L. n. 2263/1925, infatti, stabilisce che «[i]l Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato è nominato e revocato dal Re ed è responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del Governo»<sup>18</sup>: la responsabilità del Capo del Governo unicamente verso il Re e non più di fronte al Parlamento segna la fine del regime parlamentare in Italia, quale si era sviluppato durante l'epoca liberale. Come affermato da autorevole dottrina, con l'avvento del regime fascista si elimina «l'azione direttiva del Parlamento»<sup>19</sup> e la funzione di governo, una funzione complessa, viene esercitata da una molteplicità di organi semplici, tutti gravitanti nell'orbita dell'Esecutivo: il

<sup>16</sup> L. PALADIN, *Fascismo (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVI, Milano, 1967, p. 894, il quale aggiunge: «S'intende che la formula della diarchia rimane una finzione inapplicabile al fascismo, per quanti le danno il significato di una sostanziale partecipazione della Corona al potere politico. Ma la circostanza che il fascismo – similmente al nazismo del periodo transitorio (30 gennaio 1933 - 1 agosto 1934) – faccia consistere il perno reale della funzione d'indirizzo nel Capo del Governo, anziché nel Capo dello Stato, non toglie che la formula stessa risulti in vario senso corretta e necessaria».

<sup>17</sup> «Al Capo del Governo si trasferisce soprattutto l'indirizzo politico che in precedenza era stabilito e attuato in gran parte dal Consiglio dei Ministri» (I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, Napoli, 2018, p. 49).

<sup>18</sup> All'epoca si operò una distinzione tra indirizzo politico del Governo (riguardante l'azione governativa) e indirizzo politico dello Stato (riguardante l'azione e le funzioni degli altri organi costituzionali), in modo da «attenuare certe prospettazioni di tipo totalitaristico, in cui un organo veniva ad assumere, *de iure* e *de facto*, una posizione tale da vincolare l'attività di tutti gli altri organi dello Stato» (P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1974, pp. 15-16).

<sup>19</sup> C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 80.

Re, il Primo Ministro Capo del Governo, i ministri, il Gran Consiglio del Fascismo. Di questi, organo veramente “nuovo” appare il Capo del Governo: «dopo il Re, egli si pone come organo supremo, da cui tutti gli altri organi derivano l’iniziativa, e nel quale le varie attività dello Stato ritrovano la loro vivente unità»<sup>20</sup>; la «posizione centrale conferita a questo nuovo organo»<sup>21</sup> fa del Primo Ministro il fulcro e il motore della funzione di governo nel regime fascista.

Gli enormi poteri che il Capo del Governo assunse durante il fascismo furono il motivo principale che spinse i Padri Costituenti a ponderare e a delimitare i poteri che il Presidente del Consiglio avrebbe potuto esercitare all’interno della cornice istituzionale definita dalla Costituzione repubblicana del 1948<sup>22</sup>.

### 3. La “razionalizzazione del potere” nella Costituzione italiana

La Commissione Forti<sup>23</sup> aveva sottolineato che non fosse opportuno stabilire per legge una preminenza del «primo ministro o presidente del Consiglio» sugli altri ministri, indipendentemente dalle modalità della sua nomina, ricordando che, comunque, in tutti gli Stati a sistema parlamentare «il Capo del governo è qualche cosa di più che *primus inter pares*»<sup>24</sup>. Le vicende storiche, politiche e istituzionali del Ventennio fascista, infatti, avevano indotto la maggioranza dei membri della Sottocommissione che, all’interno della Commissione Forti, si occu-

---

<sup>20</sup> Ivi, p. 83. Bisogna ricordare che, secondo Mortati, la funzione di governo (nella quale si manifesta l’indirizzo politico dello Stato) è una funzione distinta sia dalla funzione esecutiva sia da quella legislativa: la funzione di governo è una funzione fondamentale di ogni Stato, inteso come «unità politica di un popolo», e si risolve negli atti attraverso i quali lo Stato pone le «direttive generali della sua azione» e predetermina il suo programma politico (Ivi, p. 9).

<sup>21</sup> Ivi, p. 83.

<sup>22</sup> «Il passaggio dal Capo del Governo, titolare dell’indirizzo politico, al Presidente del Consiglio, che *mantiene* l’unità dell’indirizzo politico, porta con sé [...] la consapevolezza del nuovo ruolo della Costituzione democratica in una società pluralista» (I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 154).

<sup>23</sup> Si tratta della “Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato” istituita il 21 novembre 1945 in seno al Ministero per la Costituente dal Governo Parri.

<sup>24</sup> Ministero per la Costituente – Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all’assemblea costituente*, Vol. I, Roma, 1946, p. 233.

pava di “problemi costituzionali”, a ritenere che la determinazione di una «preminenza giuridica» del Presidente del Consiglio potesse aprire «l’adito a forme dittatorie».

Con riferimento poi al tema della responsabilità politica individuale di un singolo ministro (fattispecie che, infatti, non sarà disciplinata dalla Costituzione del 1948), nella Relazione della Commissione si legge che «ha prevalso [...] la tesi che convenga lasciare tale questione a principi non scritti»<sup>25</sup>. In realtà, nella dottrina costituzionalistica si è imposta come narrazione maggioritaria, se non addirittura dominante, l’idea che tutto l’assetto costituzionale del Governo sia rimesso a principi non scritti, ovvero sia alle «sole dinamiche politiche»<sup>26</sup>, le quali avrebbero così svolto «il compito di riempire gli spazi lasciati vuoti all’interno delle regole costituzionali»<sup>27</sup>. Che la forma di governo italiana sia caratterizzata da un «debole grado di razionalizzazione»<sup>28</sup> è un *leitmotiv* in dottrina: «Il dato che principalmente colpisce lo studioso dei profili giuridici del Governo italiano (inteso nel senso più stretto e preciso del termine) consiste nella povertà e nell’incertezza delle indicazioni ricavabili dai testi vigenti in materia. È generalmente condivisa, infatti, l’idea che la Costituzione scritta non abbia operato in questo campo una “razionalizzazione” completa, ma anzi sia stata redatta in maniera sommaria ed aperta a divergenti applicazioni; e varia soltanto il giudizio dottrinale – senz’altro positivo per alcuni, in nome del principio dell’autonomia politica o della libera articolazione del Governo, negativo per la maggioranza degli altri autori – sulle evidenti lacune della Carta costituzionale»<sup>29</sup>.

Epperò in senso contrario a tali conclusioni si era collocata l’ap-

---

<sup>25</sup> *Ibidem.*

<sup>26</sup> R. BALDUZZI, *I caratteri originari della forma di governo e la loro evoluzione*, cit., pp. 141 ss. L’Autore critica la dottrina della “debole razionalizzazione della forma di governo” come conseguenza di una mancata scelta del legislatore costituente imputabile alle condizioni politiche dell’epoca (alla paura della dittatura e del cesarismo) e aderisce a quell’impostazione secondo la quale alle radici della razionalizzazione costituzionale vi è una scelta consapevole del costituente a favore di una forma di governo parlamentare a tendenza equilibratrice, che lascia uno spazio libero alle forze politiche affinché queste possano organizzare, in via convenzionale, i rapporti tra gli organi supremi dello Stato.

<sup>27</sup> *Ibidem.*

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 675.

provazione, da parte della Seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente, dell'ordine del giorno Perassi (5 settembre 1946), una mozione secondo la quale

[l]a Seconda Sottocommissione, [...] ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo<sup>30</sup>.

La Seconda Sottocommissione, dunque, si espresse a favore dell'istituzione in Italia di un *governo parlamentare razionalizzato*. Per "razionalizzazione" della forma di governo deve intendersi la traduzione in termini giuridici e in disposizioni normative esplicite delle convenzioni e delle consuetudini costituzionali che avevano disciplinato, con modalità non scritte, la forma di governo nell'età liberale (si pensi, per esempio, all'introduzione del rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento durante la vigenza dello Statuto albertino). A utilizzare per primo la fortunata espressione *rationalisation du pouvoir* fu Boris Mirkine-Guetzévitch, con riferimento alle costituzioni dell'Europa centrale del primo Dopoguerra, in particolare alla Costituzione di Weimar del 1919 e alla Costituzione austriaca del 1920, atti con i quali si è tentato «per la prima volta di *stabilizzare* l'esecutivo nel sistema parlamentare»<sup>31</sup>. In Italia lo studio e la catalogazione delle forme di governo condussero la dottrina a individuare nell'assetto costituzionale dell'Italia repubblicana una forma di governo parlamentare razionalizzato *a tendenza equilibratrice*<sup>32</sup>, incentrata cioè sull'equilibrio costituzionale dei poteri, un bilanciamento in forza del quale

---

<sup>30</sup> Nell'ordine del giorno Perassi si parla di "stabilità dell'azione di Governo", non già di stabilità del Governo: «Quanto alla stabilità, essa andrebbe [...] distinta in "formale" e "sostanziale": la prima, attiene alla durata in carica di un esecutivo, alla sua composizione in rapporto agli esecutivi precedenti e successivi; la seconda, all'efficacia dell'indirizzo politico perseguito, eventualmente anche attraverso una pluralità di esperienze governative» (R. BALDUZZI, *I caratteri originari della forma di governo e la loro evoluzione*, cit., p. 160).

<sup>31</sup> B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le costituzioni europee*, Milano, 1954, p. 30.

<sup>32</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale (Lo Stato democratico moderno)*, Napoli, 1949, p. 246.

nessun organo o potere costituzionale, che rappresenti un elemento costitutivo o un determinante fattore di condizionamento della forma di governo [...], esercit[a] le proprie attribuzioni impedendo l'esplicazione delle attribuzioni di altri organi o poteri costituzionali, ovvero creando le condizioni perché altri organi o poteri costituzionali vedano significativamente compresse le proprie attribuzioni, ovvero ancora [può] rivendicare una legittimazione separata (non soltanto distinta) e "pre-potente" (in senso etimologico)<sup>33</sup>.

All'opinione secondo cui la forma di governo in Italia presenta incertezze e carenze di disciplina la cui origine è da ricercarsi nel "velo di ignoranza" sotto il quale legiferava, all'epoca, il Costituente e nel conseguente timore della dittatura (il "complesso del tiranno"<sup>34</sup>), sentimento che aveva indotto le forze politiche a propendere per una "neutralizzazione" dei poteri costituzionali del Governo, si contrappone dunque un'altra dottrina che sostiene l'avvenuta razionalizzazione della forma di governo ad opera della Costituzione del 1948, la quale ha espresso la propria preferenza per un bilanciamento tra i poteri dello Stato e per la realizzazione di un «equilibrio dinamico» che deve essere perseguito dall'azione di tutti gli organi costituzionali della Repubblica. I profili giuridici della forma di governo parlamentare in Italia non risentirebbero quindi di una razionalizzazione debole, essendo invece il prodotto di una razionalizzazione «in formule sobrie che lasciano spazio sufficiente alla giurisprudenza»<sup>35</sup>, nella consapevolezza che la stabilizzazione degli esecutivi, più che un problema di ingegneria costituzionale, è una questione strettamente collegata con il sistema dei partiti politici e con il loro funzionamento. Anche per quanto concerne il Governo della Repubblica la Costituzione ha affermato la compresenza di tre principi (il principio monocratico, il principio collegiale e il principio dell'autonomia ministeriale), la cui reale efficacia viene dunque rimessa alle forze politiche e alla loro capacità di organizzare, in via convenzionale, i rapporti tra Parlamento e Gover-

<sup>33</sup> R. BALDUZZI, *I caratteri originari della forma di governo e la loro evoluzione*, cit., p. 151.

<sup>34</sup> Con tale locuzione Giuliano Amato ha definito le ragioni storiche che, in Assemblea Costituente, imposero la concessione di reciproche garanzie «tra forze politiche distanti e diffidenti» (G. AMATO, *Una Repubblica da riformare*, Bologna, 1980, p. 37).

<sup>35</sup> B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le costituzioni europee*, cit., p. 70 (richiamato altresì in R. BALDUZZI, *I caratteri originari della forma di governo e la loro evoluzione*, cit., p. 149, nota 29).

no, da un lato, e tra ministri e Presidente del Consiglio, dall'altro<sup>36</sup>. La razionalizzazione “sobria”, e non già debole, della forma di governo parlamentare sancita in Assemblea Costituente, «grazie alla sua natura elastica e recettiva»<sup>37</sup>, avrebbe quindi conferito *flessibilità* all'intero sistema politico-istituzionale, garantendo «una capacità di assorbimento dei cambiamenti e delle necessarie riforme economiche che si profilavano all'orizzonte»<sup>38</sup>.

#### 4. I poteri costituzionali del Presidente del Consiglio

Anche sotto la vigenza della Costituzione repubblicana la figura istituzionale del Presidente del Consiglio è stata oggetto di svariate interpretazioni. Secondo un orientamento dottrinale minoritario, «l'ordinamento positivo avrebbe soppresso unicamente il nome, ma non la sostanza dell'ufficio di Primo Ministro»<sup>39</sup>. In linea con questa prospettiva, il Presidente del Consiglio non viene solamente considerato come «il centro propulsore del Governo»<sup>40</sup>, ma anche come il “timoniere”, come quella personalità che caratterizza l'intero Governo e che, di conseguenza, si pone quale «interprete autentico dell'indirizzo governativo»<sup>41</sup>. Nella realtà storica e politica del nostro Paese la situazione descritta si verificò, probabilmente, solo nella prima legislatura (1948-1953), quando il Presidente del Consiglio De Gasperi poté contare su una maggioranza assoluta in Parlamento, riunendo nella sua persona sia la *leadership* politica che la *premiership* e dando vita a un governo parlamentare equiparabile al Gabinetto inglese.

---

<sup>36</sup> Per una descrizione del diverso ruolo ricoperto nella storia repubblicana dai principi monocratico, collegiale e di autonomia ministeriale cfr. R. CHERCHI, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la “presidenzializzazione” del governo?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte I.

<sup>37</sup> I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 61.

<sup>38</sup> Ivi, pp. 61-62.

<sup>39</sup> L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., p. 692, il quale respinge l'interpretazione “forte” che vuole fare del Presidente del Consiglio un Primo ministro.

<sup>40</sup> «Il Presidente del Consiglio è il centro propulsore del Governo, in armonia con la scelta del Presidente della Repubblica che cade sul primo ministro e solo indirettamente sui singoli ministri, dato che quello che caratterizza il Governo è soltanto il suo timoniere» (P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, XVI ed., Milano, 2018, p. 174-175).

<sup>41</sup> L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., p. 692.

In seguito alla perdita della maggioranza assoluta da parte della Democrazia cristiana, alla progressiva affermazione, all'interno di tale partito, di una pluralità di correnti e alla necessità di ricorrere alla formazione di governi di coalizione, anche la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio subisce una trasformazione, non potendo più tale figura istituzionale considerarsi come il titolare effettivo dell'indirizzo politico governativo, "indirizzo politico" che deve piuttosto interpretarsi come la risultanza degli accordi di coalizione dei partiti che sostengono il governo. Si afferma, dunque, la teoria del Presidente del Consiglio *primus inter pares*, del "mediatore" costretto a muoversi tra dichiarazioni programmatiche e veti dei partiti<sup>42</sup>. Tale teoria emerge anche nella motivazione di una sentenza della Corte costituzionale, nella quale, dopo aver ribadito che la Costituzione attribuisce la funzione di indirizzo politico e amministrativo non al Presidente del Consiglio, bensì al Governo, si afferma conseguentemente che «[n]on è [...] configurabile una preminenza del Presidente del Consiglio dei ministri rispetto ai ministri, perché egli non è il solo titolare della funzione di indirizzo del Governo, ma si limita a mantenerne l'unità, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri e ricopre, perciò, una posizione tradizionalmente definita di *primus inter pares*»<sup>43</sup>.

La teoria appena menzionata si scontra, però, contro dati normativi e costituzionali inequivocabili, che inducono a propendere per una "terza via" al fine di configurare la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale, se non è certo un *Prime Minister*, non può essere neppure considerato alla semplice stregua di "primo fra gli eguali" (tale nei fatti il Presidente del Consiglio non è mai stato, come si è visto, neppure sotto lo Statuto albertino). Il Presidente del Consiglio ha poteri di "proposta" in ordine alla nomina

---

<sup>42</sup> «Nell'intento [...] di consolidare la funzione di governo in un contesto nel quale il ruolo e la posizione dei partiti erano sempre più centrali e relegavano il presidente del Consiglio a compiti di mediatore, gli "accordi di governo" trasfusi nella relazione fiduciaria, cioè nel rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento, divennero l'unico elemento che potesse tenere insieme, unificandolo, il senso delle decisioni politiche prese altrove» (F. CLEMENTI, *Il presidente del Consiglio dei ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, 2023, p. 186).

<sup>43</sup> Corte cost., sent. 19 ottobre 2009, n. 262 (sul cd. "lodo Alfano"): peraltro, il passaggio va contestualizzato, trattandosi di una decisione rivolta a riaffermare l'indivisibilità della legge ordinaria a estendere il regime delle immunità dei titolari degli organi costituzionali, e al cui interno il passaggio menzionato non costituisce la *ratio decidendi* della pronuncia medesima.

dei ministri da parte del Presidente della Repubblica (art. 92, 2° co., Cost.); i verbi utilizzati dall'art. 95 Cost. per definire lo svolgimento delle funzioni del Presidente del Consiglio sono profondamente indicativi del suo ruolo: "dirigere", "promuovere", "coordinare", tutte attività preordinate al fine di "mantenere" l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo<sup>44</sup>. La "direzione" della politica generale del governo deve naturalmente concretizzarsi «in un potere di direttiva e di vigilanza sulla corrispondenza degli atti esercitati agli interessi che si vogliono tutelare»<sup>45</sup>, ancorché la "direzione" non implichi affatto un necessario rapporto di gerarchia tra organi<sup>46</sup>. Con l'esercizio del potere di direttiva, infatti, il Presidente del Consiglio riafferma «quei valori che sono necessari per l'attuazione del fine generale»<sup>47</sup> e che richiedono, dunque, un'attenta valutazione da parte dei loro destinatari. Anche l'attività di "coordinamento", al pari del rapporto di direzione, «da un punto di vista dommatico, [...] sembra doversi qualificare – almeno tendenzialmente – come figura di sovraordinazione»<sup>48</sup>, benché non ri-

---

<sup>44</sup> Si è sostenuta «l'infondatezza dell'obiezione eventuale che l'art. 95 contenga solo l'indicazione dei poteri presidenziali di impulso e coordinamento come finalizzati al mantenimento dell'unità di indirizzo ed escluda, invece, analoga strumentalità per il potere di direzione» (P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 177). *Contra* T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, p. 154, il quale sostiene che «tra la "politica generale del Governo" (cui attiene il potere di direzione) e l'"indirizzo politico ed amministrativo" (cui attengono i poteri di promozione e di coordinamento) non vi [è] piena corrispondenza». Secondo l'Autore, quindi, che aveva distinto l'indirizzo politico in tre fasi (teleologica, strumentale, effettuale), «la posizione di supremazia del Presidente del Consiglio si risolve e si esaurisce» (p. 154) nella fase strumentale, vale a dire nell'attività di orientare e dirigere la volontà verso il conseguimento del fine» (p. 140).

<sup>45</sup> P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., pp. 177-178.

<sup>46</sup> «[...] la nozione di direttiva, [...] contrapponendosi all'ordine – elemento tipico della gerarchia –, vale a fondare un nuovo tipo di rapporto organizzativo entro il quale si pensa di contemperare l'esigenza di mantenere l'unità di indirizzo di figure organizzative complesse ed insieme di salvaguardare la posizione di sostanziale autonomia degli uffici agenti. Mediante successive approssimazioni si è ritenuto di poter qualificare questo rapporto come un rapporto di direzione, ed è questa ormai l'espressione corrente per indicare la principale relazione tra uffici ed enti che non risponde ai principi informatori della gerarchia» (G. MARONGIU, *Gerarchia*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVIII, Milano, 1969, p. 623).

<sup>47</sup> P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 178.

<sup>48</sup> V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, 1962,

conducibile a un rapporto gerarchico, atteso che «[i]l coordinamento [...] tende a garantire contemporaneamente la autonomia dei singoli organismi coordinati e insieme la possibilità di un loro indirizzo unitario a determinati fini comuni»<sup>49</sup>.

La Costituzione, pertanto, riconosce un ruolo giuridico di sovraordinazione alla figura del Presidente del Consiglio, pur nel rispetto dell'autonomia d'azione dei singoli ministri, i quali, proprio in ragione di tale autonomia, sono «responsabili individualmente degli atti dei loro dicasteri» (art. 95, 2° co., Cost.). Il Presidente del Consiglio dei ministri può, in conclusione di ragionamento, essere considerato un *primus "super" pares*, il cui rapporto di sovraordinazione rispetto ai singoli ministri è pur sempre strutturato nella prospettiva di quella *tendenza equilibratrice* nella quale trova espressione, all'interno dell'edificio costruito dalla Costituzione italiana, il bilanciamento tra i poteri dello Stato e tra gli organi costituzionali. Come si è sostenuto in dottrina, l'equilibrio costituzionale

si riflette non soltanto nei rapporti tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica, ma altresì all'interno del Governo, per quanto attiene ai rapporti tra Presidente del Consiglio e Ministri: rapporto interorganico, che include profili sia di sovraordinazione, sia di equiordinazione, e il cui bilanciamento dipende sia dalla caratura politica e personale dei soggetti, ma soprattutto dalla maggiore o minore precisione che, in ordine ai singoli oggetti volta a volta rilevanti, si può rinvenire nel programma di governo<sup>50</sup>.

Le vicende storiche e politiche della Repubblica, tuttavia, hanno visto crescere viepiù i poteri e le attribuzioni conferite al Presidente del Consiglio dei ministri, sia in forza di interventi legislativi *ad hoc*, sia a causa di fenomeni sociali derivanti dai radicali cambiamenti che hanno interessato l'intero sistema delle comunicazioni, sia, ancora, come conseguenza della nomina di governi (di) tecnici presieduti da perso-

---

p. 634.

<sup>49</sup> Ivi, p. 633. È stato altresì detto, ricollegandosi proprio al ragionamento di Bachelet, che «l'indirizzo [...] è sempre più coordinamento e il coordinamento rifugge per sua natura dagli strumenti gerarchici del (vecchio) indirizzo» (G. AMATO, *La funzione di governo oggi. Relazione generale [ricordando Alberto Predieri]*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001. Il Governo*, Padova, 2002, p. 265).

<sup>50</sup> R. BALDUZZI, *I caratteri originari della forma di governo e la loro evoluzione*, cit., pp. 151-152.

nalità dotate di riconosciuta autorevolezza: alla “personalizzazione” della politica ha fatto seguito una progressiva “presidenzializzazione” degli esecutivi, un fenomeno che ha trasceso i confini nazionali per imporsi come una caratteristica delle democrazie contemporanee a livello globale<sup>51</sup>.

## 5. L’aumento dei poteri del Presidente del Consiglio

Con la legge 23 agosto 1988, n. 400 (recante “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”), il legislatore ordinario ha dato attuazione all’art. 95, 3° co., Cost., («La legge provvede all’ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l’organizzazione dei ministeri»). Con tale normativa il ruolo di direzione, impulso e coordinamento che compete al Presidente del Consiglio ha ricevuto una base normativa di rango primario. Al riguardo la L. n. 400/1988 stabilisce, per esempio, che il Presidente del Consiglio possa indirizzare ai ministri «le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo» (art. 5, 2° co., lett. a)]; che possa, inoltre «sospendere l’adozione di atti da parte dei ministri competenti in ordine a questioni politiche e amministrative, sottoponendoli al Consiglio dei ministri nella riunione immediatamente successiva» (art. 5, 2° co., lett. c)]. Anche se, secondo parte della dottrina, con la L. n. 400/1988 «non è stata operata una scelta convincente fra il principio monocratico e quello collegiale»<sup>52</sup>,

---

<sup>51</sup> A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007; N. LUPO, *L’uropeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, Bologna, 2019. Si è infatti sottolineato che «l’evoluzione del sistema di governo dell’Unione, anche a seguito del riconoscimento del Consiglio europeo come istituzione ufficiale dell’Unione, avvenuta con il trattato di Lisbona, [ha] rafforzato indirettamente i vertici degli esecutivi che a tale istituzione prendono parte» (A. CONTIERI, *Presidente del Consiglio e ruolo del Parlamento: il mosaico dell’indirizzo politico [europeo]*, in *Rivista AIC*, 2/2020, p. 95).

<sup>52</sup> M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Torino, 2022, p. 60. La dottrina ha rilevato che la L. n. 400/1988 «vede prima indicata la disciplina del Consiglio dei Ministri, poi quella

si è per lo più riconosciuto che tale normativa abbia fatto emergere «il primato funzionale del Presidente del Consiglio rispetto agli altri ministri»<sup>53</sup>. I poteri che la legge ora riconosce al Presidente del Consiglio non si addicono certo a un “primo fra gli eguali”, ma rinviano a una posizione giuridica per lo meno di sovraordinazione: la legge, infatti, predispone tutti gli strumenti tecnici affinché un Presidente del Consiglio politicamente autorevole possa esercitare un’influenza persuasiva sui singoli ministri, al fine di “mantenere” quell’unità dell’indirizzo politico e amministrativo che rappresenta il principale strumento per realizzare un’azione di governo efficace.

Ma è negli anni successivi che al Presidente del Consiglio sono stati attribuiti ulteriori poteri nella prospettiva di un progressivo rafforzamento del ruolo da questi esercitato<sup>54</sup>. Tralasciando la disamina delle leggi elettorali di orientamento maggioritario, che hanno sicuramente prodotto l’effetto di una più “forte” legittimazione politica del Presidente del Consiglio, occorre focalizzare l’analisi sui poteri che tale organo costituzionale ha giuridicamente ottenuto dalle riforme di fine millennio (cd. “leggi Bassanini”). L’art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (così come modificato dall’art. 7 della legge 15 maggio 1997, n. 127, dall’art. 1 della legge 16 giugno 1998, n. 191 e dall’art. 9 della legge 8 marzo 1999, n. 50)<sup>55</sup> stabiliva che il Governo fosse delegato a emanare, entro il 31 gennaio 1999 (termine più volte differito fino a essere fissato al 31 luglio 1999), uno o più decreti legislativi diretti a «razionalizzare l’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo». Il Governo ha esercitato la delega emanando, il 30 luglio 1999, due decreti legislativi, il d.lgs. 300/1999 (recante “Riforma dell’organizzazione del Governo, a norma dell’articolo 11 della legge

---

del Presidente del Consiglio e poi quella dei Ministri» (I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., p. 158), con tale sequenza quasi suggerendo un ordine di primazia tra principio collegiale, principio monocratico e principio dell’autonomia ministeriale. Si aggiunge subito, però, che «[i]l Presidente è al centro di questo sistema» (*ibidem*).

<sup>53</sup> M. RUBECHI, *I decreti del Presidente*, cit., p. 60.

<sup>54</sup> Per una sintesi completa dei poteri del Presidente del Consiglio nel nostro ordinamento e delle fonti attributive di tali poteri, cfr. M. LUCIANI, V. LIPPOLIS, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questioni fondamentali dell’esperienza repubblicana*, in italiadecide.it, 2016.

<sup>55</sup> Si tratta delle leggi Bassanini cd. *simul, bis, ter e quater*.

15 marzo 1997, n. 59”) e il d.lgs. 303/1999 (recante “Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”).

Al Presidente del Consiglio dei ministri ora spettano, come già previsto dalla Costituzione, le «autonome funzioni di impulso, di indirizzo e di coordinamento», per l’esercizio delle quali egli si avvale dell’attività svolta dal complesso organizzativo e dalle strutture della Presidenza del Consiglio. Rilevanti sono le attribuzioni del Presidente del Consiglio con riferimento ai diversi livelli di governo (livello internazionale/europeo, livello nazionale, rapporto con le Regioni e gli enti locali).

L’art. 3 del d.lgs. 303/1999 disciplina le funzioni del Presidente del Consiglio in ordine alla partecipazione dell’Italia all’Unione europea:

Il Presidente promuove e coordina l’azione del Governo diretta ad assicurare la piena partecipazione dell’Italia all’Unione europea e lo sviluppo del processo di integrazione europea. Compete al Presidente del Consiglio la responsabilità per l’attuazione degli impegni assunti nell’ambito dell’Unione europea.

A tal fine viene istituito, presso la Presidenza del Consiglio, un apposito Dipartimento (si tratta del Dipartimento per gli Affari Europei, a cui ora è preposto un Ministro senza portafoglio che esercita le deleghe conferitegli dal Presidente del Consiglio).

Il Presidente del Consiglio, inoltre, «coordina l’azione del Governo in materia di rapporti con il sistema delle autonomie e promuove lo sviluppo della collaborazione tra Stato, regioni e autonomie locali» (art. 4 del d. lgs. 303/1999). Anche per l’esercizio di tali compiti, il Presidente del Consiglio si avvale di un apposito Dipartimento per gli affari regionali, al quale è preposto un Ministro senza portafoglio. Il Presidente del Consiglio, inoltre, ai sensi dell’art. 12, 2° co., della L. n. 400/1988 convoca, almeno ogni sei mesi, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la presiede, «salvo delega al ministro per gli affari regionali». La legge 26 giugno 2024, n. 86 (recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”) prevede, inoltre, ulteriori poteri del Presidente del Consiglio dei ministri in ordine all’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto

ordinario. L'art. 2, 2° co., della legge *de qua* attribuisce al Presidente del Consiglio, «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie», il potere di limitare ad alcune materie l'oggetto del negoziato tra lo Stato e la Regione: al Presidente del Consiglio, dunque, spetta tutelare l'interesse nazionale e all'uopo gli viene conferito un potere di veto che incide notevolmente sull'autonomia regionale e sulla determinazione effettiva delle materie (o degli ambiti di materie) che possono essere oggetto dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata *ex art. 116, 3° co., Cost.*

Si sono qui brevemente analizzati due livelli della funzione governativa, il livello europeo e il livello regionale, proprio perché – com'è stato autorevolmente sostenuto da un ex Presidente del Consiglio – è il «contesto allargato» che valorizza e potenzia tale figura istituzionale: «il plus-potere politico», che deriva dalla partecipazione del Presidente del Consiglio ai diversi livelli e ai luoghi istituzionali di cui è comunque un vertice, «lo aiuta a imporsi più facilmente nella sede tradizionale del Consiglio dei Ministri e nei rapporti bilaterali con gli stessi Ministri»<sup>56</sup>.

Rappresentante generale del Governo, il Presidente del Consiglio ha dunque assunto, *de iure e de facto*, una posizione centrale nel sistema costituzionale italiano.

## 6. I decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (Dpcm)

Principale strumento tecnico-giuridico per la gestione della pandemia da Covid-19, i Dpcm rappresentano un altro momento dell'espansione dei poteri di governo del Presidente del Consiglio di ministri e dell'accentramento di attribuzioni nelle disponibilità di tale organo costituzionale.

Da quanto si evince dalla lettera della L. n. 400/1988 e del d. lgs. 303/1999, il contenuto dei Dpcm dovrebbe essere «rivolto all'organizzazione e alla direzione dell'attività *del* Governo, e di autorganizzazione della Presidenza del Consiglio»<sup>57</sup>. L'art. 17 della L. n. 400/1988

<sup>56</sup> G. AMATO, *La funzione di governo oggi*, cit., p. 266, il quale aggiunge che «sarà anche vero che la legge n. 400 lascia senza sanzione le sue direttive politiche ai Ministri. Ma quando egli le adotta sulla base di indirizzi di cui è stato partecipe nel G8, in sede europea, nella stessa Conferenza Stato-Regioni od anche in sede di concertazione, le sue direttive sono di fatto vincolanti e trattate come tali».

<sup>57</sup> Cfr. A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m. dal fronte (...dell'emergenza)*, cit., p. 10.

non menziona i Dpcm nella sede in cui sono disciplinati i regolamenti governativi e i decreti ministeriali: il Presidente del Consiglio dei ministri, tuttavia, può essere autorizzato da leggi *ad hoc* a esercitare un'attività normativa di carattere secondario, ponendo in essere norme giuridiche generali e astratte a rilevanza esterna e vincolanti tutti i consociati. I Dpcm, infatti, sono atti che possono avere sia un contenuto amministrativo (atti di alta amministrazione) sia un contenuto normativo<sup>58</sup>: com'è stato sottolineato, è proprio in forza dell'espansione dell'utilizzo di tale strumento normativo che sono «venute in superficie [...] le mutazioni dell'effettivo ruolo ricoperto dal Presidente del

---

genza coronavirus), in *Federalismi.it*, 12 ottobre 2020, p. 245. Alla nota 24, l'Autore richiama alcune disposizioni di legge che attribuiscono al Presidente del Consiglio il potere di emanare propri decreti: «Così, in ordine sparso, sono alcune tra le manifestazioni di questa costruzione gli artt. 4 co. 4 (*con decreto del Presidente del Consiglio si adotta il regolamento interno del Consiglio dei Ministri*), 12 co. 3 (*la segreteria della Conferenze unificata è disciplinata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri*), 18 co. 2 (*il Segretario Generale è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri*), 21 co. 2 (*i capi Dipartimento dei Ministeri senza portafoglio sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri*) e 38 co. 13 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (*con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, sono emanate disposizioni per l'inquadramento in ruolo del predetto personale*). E non può che essere letta alla luce di questo quadro la previsione per cui il *Presidente del Consiglio dei Ministri esercita le altre attribuzioni conferitegli dalla legge* (art. 5 co. 4)» (*ibidem*).

<sup>58</sup> La dottrina italiana, in relazione all'esercizio del potere esecutivo, si è ripetutamente interrogata sul «tema della natura duplice dei decreti del governo, quali atti di natura amministrativa ovvero normativa a seconda del contenuto che veicolano» (M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente*, cit., p. 41). Al riguardo pare dirimente la differenza funzionale tra “disporre” (attività normativa di carattere generale e astratto) e “provvedere” (attività amministrativa di carattere individuale e concreto): «Così circoscrivendo i termini della questione, sarebbe possibile muovere dall'idea che, negli ordinamenti statali moderni, e nel nostro tra questi, il principio tendenziale di distribuzione delle funzioni consista nella distinzione tra il disporre, in linea preventiva e generale, cioè il dare regola all'azione, e il provvedere, caso per caso e in concreto» (V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, p. 155). Nel rammentare che i decreti del Governo, «ontologicamente, hanno una doppia natura, di atto normativo e di atto amministrativo» (M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente*, cit., p. 105), occorre rilevare che l'art. 15 del DPR 28 dicembre 1985, n. 1092 (recante “Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana”) stabilisce che i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri siano inseriti e pubblicati nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica.

Consiglio dei Ministri nella dinamica dei rapporti con gli altri componenti dell'Esecutivo»<sup>59</sup>.

Secondo parte della dottrina, i Dpcm, nonostante l'assenza al riguardo di una specifica previsione legislativa, si sono *de facto* trasformati in una sorta di «regolamento ministeriale *sui generis*, che può essere idealmente collocato nella struttura configurata dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988, che pure non lo prevede espressamente»<sup>60</sup>: ai Dpcm, dunque, dovrebbe tendenzialmente applicarsi, per *analogia legis*, la procedura di approvazione prevista per i decreti ministeriali dall'art. 17, 3° co., della L. n. 400/1988. Altri autori, per converso, rinvencono nei Dpcm la manifestazione di un potere “normativo” autonomo e atipico del Presidente del Consiglio, al quale sempre più spesso si ricorre proprio al fine di eludere la procedimentalizzazione prevista dalla L. n. 400/1988 per l'emanazione dei regolamenti governativi e dei decreti ministeriali: si è parlato, al riguardo, di una «fuga dal regolamento»<sup>61</sup> e di una conseguente «fuga dal Consiglio di Stato»<sup>62</sup>.

È stato proprio il d.lgs. 303/1999 a propendere per la seconda interpretazione e a costituire un “precedente” rilevante: per quanto riguarda l'autonomia organizzativa, contabile e di bilancio della Presidenza del Consiglio, nonché la disciplina concernente il personale, il d.lgs. 303/1999 consente l'emanazione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri in deroga alle prescrizioni di cui all'art. 17 della L. n. 400/1988 (art. 9, 7° co., del d.lgs. 303/1999)<sup>63</sup>. Il potere del Presidente del Consiglio, pertanto, anche sotto questo aspetto risulta ampliato rispetto ai poteri esercitabili dai singoli ministri, con ricadute non certo secondarie sui rapporti endo-governativi: la citata “fuga dal regolamento” insita nel ricorso al Dpcm, infatti, oltre a uno snellimento della procedura e a una velocizzazione dei tempi di approvazione delle

<sup>59</sup> D. PICCIONE, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Federalismi.it*, n. 3/2017, p. 6.

<sup>60</sup> A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m. dal fronte (...dell'emergenza coronavirus)*, cit., p. 247.

<sup>61</sup> La “fuga dal regolamento” comporta un abbandono del DPR a carattere regolamentare come atto formale (al riguardo cfr. M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente*, cit., pp. 94 ss.).

<sup>62</sup> «La fuga dal Consiglio di Stato è una delle ricadute più significative del ricorso al DPCM in luogo dei regolamenti previsti dall'articolo 17 della legge n. 400 del 1988» (V. DI PORTO, *La carica dei D.P.C.M.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016, p. 3).

<sup>63</sup> Il parere del Consiglio di Stato sui Dpcm indicati dall'art. 9, 7° co., del d.lgs. 303/1999 non è più obbligatorio, bensì solamente facoltativo.

norme, può consentire al Presidente del Consiglio di non sottoporre i propri decreti al controllo preventivo del Consiglio dei ministri previsto dall'art. 17 della L. n. 400/1988 nonché al controllo di legittimità del Presidente della Repubblica.

La “celerità” della procedura di approvazione del Dpcm e l'assenza di una «previa deliberazione del Consiglio dei ministri» paiono costituire la *ratio* dell'art. 2, co. 10-ter, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (il decreto sulla cd. “*spending review*”, approvato in piena crisi economica)<sup>64</sup>, norma che legittima l'adozione dei regolamenti di organizzazione (di cui all'art. 17, 1° co., lett. d), della L. n. 400/1988) sotto forma di Dpcm, cioè ricorrendo a «uno strumento più flessibile»<sup>65</sup> e a «una procedura atipica»<sup>66</sup>. Forse, più che di “fuga dal regolamento”, si dovrebbe parlare di “fuga dalla forma regolamentare”, in quanto il decreto-legge richiamato consente sì l'adozione di regolamenti (cioè di atti normativi secondari), ma in forma di Dpcm.

Una procedura analoga era già stata prevista in tema di segreto di Stato. L'art. 43 della legge 3 agosto 2007, n. 124 (recante “Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto”) stabilisce, infatti, che «le disposizioni regolamentari previste dalla presente legge sono emanate [...] con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati anche in deroga all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400»<sup>67</sup>. L'art. 1 della L. n. 124/2007 pare altresì eloquente: i principali poteri concernenti «l'alta direzione e la

---

<sup>64</sup> L'art. 2, co. 10-ter, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 così dispone: «Al fine di semplificare ed accelerare il riordino previsto dal comma 10 e dall'articolo 23-*quinquies*, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2012, i regolamenti di organizzazione dei Ministeri sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze. I decreti previsti dal presente comma sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, commi da 1 a 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Sugli stessi decreti il Presidente del Consiglio dei Ministri ha facoltà di richiedere il parere del Consiglio di Stato. A decorrere dalla data di efficacia di ciascuno dei predetti decreti cessa di avere vigore, per il Ministero interessato, il regolamento di organizzazione vigente».

<sup>65</sup> M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente*, cit., p. 96.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> Si tratta del Dpcm 2 ottobre 2017, con cui viene modificato il Dpcm 6 novembre 2015 (recante “Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate e a diffusione esclusiva”). L'emanazione delle “disposizioni regolamentari” di cui all'art. 43 della L. n. 124/2007 deve avvenire previo parere del

responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza» nonché l'apposizione, la tutela e la conferma dell'opposizione del segreto di Stato sono attribuiti al Presidente del Consiglio *in via esclusiva*, senza che sia all'uopo richiesta una previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Il Presidente del Consiglio dei ministri, dunque, in materia di informazione sulla sicurezza e di segreto di Stato dispone di poteri di indirizzo politico-amministrativo esclusivi nonché di poteri normativi di carattere regolamentare altrettanto riservati.

Sulla stessa falsariga della normativa testé menzionata si pone il decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82 (recante "Disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale") che, all'art. 2, 1° co., definisce le competenze che la legge, anche in questa materia, attribuisce al Presidente del Consiglio *in via esclusiva* (tale formulazione è dunque ricorrente nel linguaggio del legislatore): si tratta, in particolare, dell'alta direzione e della responsabilità generale delle politiche di cybersicurezza nonché dell'adozione della strategia nazionale di cybersicurezza. Gli atti regolamentari previsti dalla normativa in esame sono emanati con Dpcm, anche in deroga alle previsioni di cui all'art. 17 della L. n. 400/1988. Presso la Presidenza del Consiglio, inoltre, è istituito il Comitato interministeriale per la cybersicurezza (CIC): la norma prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri possa «chiamare a partecipare alle sedute del Comitato, anche a seguito di loro richiesta, senza diritto di voto, altri componenti del Consiglio dei ministri» in aggiunta ai ministri membri del CIC *ope legis*.

Il ricorso ai Dpcm, oltre a consentire al Presidente del Consiglio di adottare provvedimenti normativi in tempi brevi e con una procedura "accelerata" (visto che non sono previsti né la previa deliberazione del Consiglio dei Ministri né il parere del Consiglio di Stato), permette altresì di "scavalcare" il riparto delle competenze regolamentari fra Stato e Regioni stabilite dall'art. 117, 6° co., Cost.: con Dpcm, infatti, lo Stato può esercitare una potestà sostanzialmente regolamentare anche nel vasto ambito delle materie per le quali la Costituzione prevede una riserva di regolamento regionale.

---

Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica e sentito il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR).

Si tratta di un ulteriore tassello nel processo di verticalizzazione del potere e del suo accentramento nelle mani del Presidente del Consiglio.

## 7. Post-pandemia. La Cabina di regia del PNRR

La centralità assunta dalla figura del Presidente del Consiglio nella gestione della pandemia da Covid-19 è stata evidente a livello comunicativo e mediatico. Un'eredità del periodo pandemico si può rinvenire nell'ampliamento di alcuni poteri del Presidente del Consiglio per la gestione della fase di "ripresa e resilienza" successiva alla pandemia nonché nell'emancipazione, in determinati settori pressoché completa, delle funzioni del Presidente del Consiglio da quelle del Consiglio dei ministri (e dalle deliberazioni collegiali) e, di conseguenza, dall'attività dei ministri stessi, rispetto ai quali il Presidente riesce spesso a collocarsi in una posizione di supremazia ormai non solo politica, ma altresì giuridicamente riconosciuta.

L'art. 2 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108) istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la *Cabina di regia* per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): si tratta di un organo dotato di poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR, organo presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, al quale «partecipano i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta». Il ruolo e i poteri del Presidente del Consiglio risultano essere accresciuti in un duplice modo: da un lato, il Presidente del Consiglio esercita rilevanti poteri di indirizzo politico-governativo, un'attività che, però, giusto il rilevante ammontare delle risorse economiche messe a disposizione dall'UE, si trasforma, di fatto, in un potere di indirizzo politico dell'intera attività dello Stato; dall'altro, le più importanti strutture tecniche ausiliarie (la Segreteria tecnica per il supporto delle attività della Cabina di regia e l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione) sono state insediate presso la Presidenza del Consiglio dei ministri invece che al Ministero per l'Economia.

Oltre ai poteri di impulso, il Presidente del Consiglio, nel suo ruolo di Presidente della Cabina di regia, può esercitare altresì poteri di coordinamento tra i diversi livelli di governo nonché poteri sostitutivi

«nei casi di mancato rispetto da parte delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province, dei comuni [...] degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR». È vero che il decreto-legge 77/2021 attribuisce l'individuazione e la nomina del commissario *ad acta* al Consiglio dei ministri, ma la deliberazione collegiale può avvenire solo su proposta del Presidente del Consiglio, dopoché questi abbia assegnato al soggetto inadempiente un termine non superiore a 15 giorni per attivarsi (art. 12). Com'è stato evidenziato,

[n]ella *governance* del PNRR spicca [...] l'emarginazione del Consiglio dei ministri, chiamato in causa solo per la "individuazione" dei soggetti in sostituzione o per il "deferimento di singole questioni"<sup>68</sup> da parte del presidente del Consiglio. Per il resto, si fa luogo ad una specie di "collegialità ristretta" ai ministri e sottosegretari di Stato "competenti"<sup>69</sup>.

La Cabina di regia presenta dunque una struttura "mobile", non essendo predeterminata dalla legge la sua composizione: oltre al Presidente del Consiglio, infatti, partecipano alla Cabina di regia i Ministri e i Sottosegretari di Stato competenti in ragione degli argomenti trattati in ogni seduta. La composizione "ristretta" dell'organo sembra richiamare il Consiglio di Gabinetto di cui all'art. 6 della L. n. 400/1988, un organo non necessario del Governo composto da un comitato ristretto di ministri designati dal Presidente del Consiglio e sulla cui costituzionalità molto si è discusso, proprio perché tale organo, «dentro il Governo, entra in concorrenza con il Consiglio dei ministri, e non per aspetti particolari e settoriali (come avviene o può avvenire con i comi-

<sup>68</sup> «Il Presidente del Consiglio dei ministri può deferire singole questioni al Consiglio dei ministri perché stabilisca le direttive alle quali la Cabina di regia deve attenersi, nell'ambito delle norme vigenti» (art. 2, co. 6-bis, d.l. 77/2021).

<sup>69</sup> A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 19/2022, p. 148. Forse proprio perché consapevole di questo accentramento di poteri nella figura del Presidente del Consiglio dei ministri, il legislatore ha inserito, nella legge di conversione n. 108/2021, un inciso all'art. 2, 2° co., del d.l. 77/2021, in forza del quale sono fatte salve le disposizioni di cui all'art. 2 della L. n. 400/1988, norma che disciplina per l'appunto le attribuzioni del Consiglio dei ministri. La versione definitiva della norma adesso è la seguente: «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400, la Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR» (art. 2, 2° co., d.l. 77/2021, conv. L. n. 108/2021).

tati di ministri e i comitati interministeriali) ma *in toto*»<sup>70</sup>. Il Presidente del Consiglio, all'interno di comitati ristretti, non si limita di certo a "mantenere" l'unità dell'indirizzo politico determinato dal Consiglio dei ministri e dalle forze politiche che lo sostengono, ma esercita una rilevante attività di promozione e di impulso. Al riguardo si è parlato addirittura di una «soggettivizzazione dell'indirizzo politico nella figura del presidente del consiglio»<sup>71</sup>, il quale diventa il *trait d'union* tra lo Stato nazionale e le istituzioni europee, garante, a un tempo, dello svolgimento del programma di governo e dell'adempimento degli obblighi sovranazionali dello Stato, quasi esprimendo nella sua persona non solo l'indirizzo politico governativo, ma anche l'indirizzo politico dello Stato.

Il ruolo di primazia del Presidente del Consiglio sui singoli ministri ha inoltre ricevuto un inedito riconoscimento proprio nell'ambito della *governance* del PNRR. Come si è appena visto, l'inerzia di soggetti istituzionali appartenenti alla Repubblica (allo Stato-istituzione) nel rispetto dei loro obblighi concernenti l'attuazione del PNRR comporta l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale, dopo aver inutilmente messo in mora il soggetto inadempiente, può promuovere presso il Consiglio dei ministri l'esercizio di poteri sostitutivi. Come stabilisce la legge, tuttavia, «[n]el caso in cui l'inadempimento, il ritardo, l'inerzia o la difformità [...] sia ascrivibile a un soggetto attuatore diverso dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dalle città metropolitane, dalle province o dai comuni», all'assegnazione di un termine non superiore a 15 giorni e al successivo esercizio del potere sostitutivo, con richiesta al Consiglio dei ministri di nominare un commissario *ad acta*, provvede lo stesso Ministro competente. Qualora, però, il Ministro competente non si attivi e «in tutti i casi in cui situazioni o eventi ostativi alla realizzazione dei progetti rientranti nel PNRR non risultino altrimenti superabili con celerità», spetta proprio al Presidente del Consiglio surrogarsi *ex lege* al Ministro inadempiente e richiedere al Consiglio dei ministri l'esercizio dei poteri sostitutivi (art. 12, 4° co., del decreto-legge 77/2021): in tale fattispecie è pertanto disciplinato un potere di surroga all'interno dello stesso Governo, un potere in forza del quale la legge riconosce al

---

<sup>70</sup> U. RESCIGNO, *Consiglio di Gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. II, Milano, 1998, p. 242.

<sup>71</sup> A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, cit., p. 150.

Presidente del Consiglio una posizione, se non di gerarchica sovraordinazione, certamente di primazia nei confronti del Ministro inattivo.

## 8. Conclusioni

Nato come “primo fra gli eguali”, il Presidente del Consiglio ha progressivamente visto crescere le proprie attribuzioni, le proprie competenze, il proprio potere, non solo di fatto, ma anche dal punto di vista delle previsioni legislative. Attualmente è in discussione un disegno di legge di revisione costituzionale che prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio e riserva alla legge ordinaria la disciplina del sistema elettorale, con la precisazione che la legge per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio debba attribuire «un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio».

Come evidenziato dall'analisi condotta in questo contributo, il Presidente del Consiglio già ora gode di ampi poteri di direzione e di governo, che a tale organo costituzionale sono attribuiti dalle leggi vigenti. L'elezione diretta del cd. “*premier*” non pare dunque finalizzata a dotare il Presidente del Consiglio di quei poteri la cui attuale assenza “impedisce” a tale figura istituzionale di governare e di svolgere la propria funzione. La revisione costituzionale proposta, infatti, è un atto politico prima che tecnico e il suo fine ultimo sembra essere non l'accrescimento dei poteri (già enormi) del Presidente del Consiglio, ma, per l'appunto, la trasformazione della democrazia parlamentare in una *democrazia d'investitura*<sup>72</sup>: secondo i promotori della revisione costituzionale, infatti, il potere del Presidente del Consiglio dovrebbe derivare direttamente dal popolo e non più da autorizzazioni del Parlamento; il *premier* dovrebbe trovare la propria legittimazione a governare nel rapporto diretto con il popolo, nel quadro, cioè, di una forma

---

<sup>72</sup> Per l'espressione “democrazia d'investitura” cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., Milano, 1970, pp. 650 ss. I sostenitori dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio preferiscono denominare tale sistema come “neoparlamentarismo”, perché il risultato finale è pur sempre quello di un governo parlamentare: «il premierato non è presidenzialismo ma neoparlamentarismo, quindi basato sul rapporto fiduciario governo-parlamento» (T. E. FROSINI, Audizione, del 28/11/20023, alla prima Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, sui DDL COST. n. 935 e 830).

di governo radicalmente diversa da quella prevista dalla Costituzione del 1948. Più che una revisione costituzionale, la proposta del cd. “premierato” comporta, dunque, una “rottura” costituzionale, un radicale distacco da quell’equilibrio tra tutti i poteri costituzionali dello Stato che rappresenta il risultato più autentico del compromesso dal quale è originata la nostra Carta costituzionale. Attraverso il “premierato” si cerca di procedere all’istituzionalizzazione della pratica del “carisma” nella vita pubblica, proponendo un sistema di governo di tipo neo-plebiscitario il cui esito «non è necessariamente autoritario e antidemocratico ma comporta forti rischi in questa direzione»<sup>73</sup>.

I rischi riguardano, in primo luogo, la tutela delle minoranze: la sovranità popolare, infatti, non può risolversi nella sovranità di una semplice maggioranza<sup>74</sup>. Nel disegno di revisione costituzionale, invece, il “capo” eletto dal popolo, oltre alle notevoli e vaste competenze già in essere, avrebbe anche il potere di esercitare un controllo diretto sul Parlamento e, indirettamente, sugli altri organi costituzionali: in caso di proprie dimissioni non imposte dalla revoca della fiducia, infatti, il Presidente del Consiglio avrebbe la «facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone» (art. 7, 1° co., lett. b), A. S. 935, XIX Leg.). In una tale situazione, però, le prerogative del capo dello Stato e i suoi poteri sostanziali risulterebbero fortemente condizionati dai nuovi poteri del *premier* e della maggioranza presente in Parlamento. Il Presidente della Repubblica potrebbe essere eletto con i soli voti del partito (o della coalizione di partiti) che, in seguito alla vittoria elettorale, dipende direttamente dal “*premier*”: il collegamento sostanziale tra questi e il Presidente della Repubblica comprometterebbe irrimediabilmente il ruolo di garante *super partes* e di rappresentante dell’unità nazionale svolto dal capo dello Stato. Questo scenario rischierebbe di minare l’imparzialità e la

---

<sup>73</sup> P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, cit., p. 429.

<sup>74</sup> «Complessivamente, il modello [di governo] adottato “mirava a privilegiare non tanto la forza e l’azione dell’esecutivo e degli apparati di indirizzo, quanto le esigenze di tutela delle minoranze”. Già Crisafulli aveva affermato che tratto peculiare della forma di governo italiana era “nella predisposizione costituzionale di un sistema di *limiti della maggioranza*”; lo scopo fondamentale perseguito dalla Costituzione era quello di “realizzare una serie di garanzie reciproche tra le varie forze sociali e politiche [...] in modo da evitare che la sovranità popolare [...] si risolvesse automaticamente nella sovranità di una semplice maggioranza”. [...] Ma [...] il “gollismo” italiano ebbe più accentuate connotazioni conservatrici, quando non apertamente reazionarie» (R. ROMANELLI, *L’Italia e la sua Costituzione. Una storia*, Bari-Roma, 2023, pp. 216-217).

funzione di equilibrio istituzionale che attualmente caratterizzano la figura del Presidente della Repubblica, pregiudicando altresì l'indipendenza della Corte costituzionale, i cui membri potrebbero essere di fatto nominati, per due terzi, dallo stesso partito che detiene la maggioranza in Parlamento<sup>75</sup>.

Il disegno di legge di revisione costituzionale attualmente in discussione individua, come sua finalità esplicita, «il rafforzamento della stabilità del Governo», nella presupposizione che l'ordine del giorno Perassi sulla razionalizzazione della forma di governo parlamentare e sui meccanismi costituzionali tesi a evitare le “degenerazioni del parlamentarismo” sia rimasto sostanzialmente inattuato. Il parlamentarismo “razionalizzato”, come insegna Boris Mirkine-Guetzévitch, risponde «al tentativo [...] di regolare la stabilità governativa, o in altri termini, alla lotta contro l'instabilità ministeriale»<sup>76</sup>. Ma è lo stesso Mirkine-Guetzévitch a evidenziare che «il problema della stabilizzazione dell'esecutivo è strettamente collegato con quello dei partiti; il sistema inglese assicura una perfetta stabilità perché colà non esistono praticamente che due partiti, l'uno al potere, l'altro (la minoranza) all'opposizione»<sup>77</sup>. È dunque il sistema politico e partitico ad assicurare la stabilità dei governi, a tal fine le operazioni di ingegneria costituzionale riuscendo spesso contro-producenti: le forze politiche sono il frutto della *spontaneità* sociale, della capacità della società di auto-organizzarsi in vista della partecipazione politica, non certo il prodotto della “razionalizzazione” del sistema. Il tempo del “maggioritario” in Italia ha mostrato che la stabilità non è una conseguenza delle leggi elettorali, bensì delle capacità “politiche” dei partiti di stipulare accor-

---

<sup>75</sup> «Ciò significa che il partito o la coalizione vincente – che, come si è visto, potrebbe essere espressione di una porzione anche assai ridotta dell'elettorato, nel caso in cui competessero tre o quattro coalizioni, come già avvenuto in un recente passato – sarebbe in grado di conquistare in un unico appuntamento elettorale il Presidente del Consiglio e il Governo, la maggioranza assoluta dei senatori e dei deputati, il Presidente della Repubblica e, di conseguenza, anche il controllo della Corte costituzionale e degli altri organismi di garanzia, il tutto sotto il dominio assoluto di un Capo del Governo dotato, di fatto, di un potere di vita e di morte sul Parlamento. Nessun sistema presidenziale o semipresidenziale consentirebbe una siffatta concentrazione del potere, anzi l'autonomia del Parlamento in quei modelli è tutelata al massimo grado» (L. SEGRE, XIX Legislatura, Aula del Senato, resoconto stenografico della seduta n. 188 del 14/05/2024).

<sup>76</sup> B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le costituzioni europee*, cit., p. 29.

<sup>77</sup> Ivi, p. 31.

di di coalizione e/o di governo in grado di individuare obiettivi precisi e realisticamente perseguibili. Nelle «forme di governo parlamentare a multipartitismo estremo o esasperato»<sup>78</sup>, come può essere qualificata l'Italia repubblicana, la stabilità degli esecutivi e la governabilità devono essere ricondotte per lo più alla presenza di «regole vincolanti per la stabilizzazione delle alleanze»<sup>79</sup>, regole che ovviamente non possono che essere fissate se non dalle forze politiche nel momento in cui l'alleanza viene stipulata: siffatta conclusione non è stata vera solo per il periodo in cui la rappresentanza parlamentare era eletta su base proporzionale, ma anche negli anni in cui, in seguito alla svolta maggioritaria, ai «governi di coalizione» sono sopravvenute le «coalizioni di governo»<sup>80</sup>, le quali, se da un lato non hanno sempre costituito una solida base parlamentare di stabilità, dall'altro non hanno neppure garantito la tanto agognata e auspicata governabilità.

L'attuale forma di governo vigente in Italia, una «forma di governo parlamentare razionalizzato a tendenza equilibratrice»<sup>81</sup>, prodotto – come si è visto – di quella che è stata definita una «sobria razionalizzazione»<sup>82</sup>, seppur non priva di imperfezioni, si distingue, rispetto alla rigidità del modello costituzionale del premierato, per la sua *flessibilità* e per la conseguente capacità di adattarsi alle molteplici, e spesso imprevedibili, circostanze che possono emergere nel contesto economico e politico, sia nazionale che internazionale; circostanze alle quali il sistema attuale consente, inoltre, di rispondere all'insegna dell'unità nazionale, cioè della convergenza, ancorché temporanea, di tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento. Gli schemi necessariamente rigidi e l'iper-razionalizzazione in cui si risolve il premierato (non da ultimo la regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*), di contro, implicherebbero una gestione «di parte» anche delle situazioni di gravi crisi sociali, economiche, finanziarie o politiche, con un aumento della conflittualità presente sia nelle istituzioni che nella società civile.

Il sistema parlamentare attuale, per converso, ha consentito di af-

---

<sup>78</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 654.

<sup>79</sup> Ivi, p. 655.

<sup>80</sup> P. A. CAPOTOSTI, *La difficile governabilità italiana: dal governo di coalizione alle coalizioni di governo*, in *Alle frontiere del Diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, pp. 323-345.

<sup>81</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale (Lo Stato democratico moderno)*, cit., p. 251.

<sup>82</sup> B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le costituzioni europee*, cit., p. 70.

frontare crisi per certi aspetti drammatiche (la crisi finanziaria, la pandemia) promuovendo l'unità nazionale e grazie all'azione di governi che, seppur "a termine", sono riusciti a conseguire rilevanti scopi politici e a realizzare importanti, ancorché impopolari, riforme strutturali (come la riforma del sistema pensionistico). Il cd. premierato, invece, polarizzerebbe necessariamente l'elettorato, con il rischio, peraltro, che tale polarizzazione si orienti verso gli estremi anziché verso il centro<sup>83</sup> e con la conseguenza, come recentemente sostenuto da un altro ex Presidente del Consiglio, «che l'Italia diventerebbe un Paese più conflittuale e meno governabile»<sup>84</sup>.

La riforma del cd. premierato guarda al modello costituzionale fornito dai Paesi anglosassoni (Gran Bretagna *in primis*, senza trascurare il "comandante in capo" degli Stati Uniti d'America), laddove però esistono gli opportuni bilanciamenti sia a livello sociale, con i controlli dell'opinione pubblica, sia a livello politico. Si dubita che la rinuncia agli equilibri costituzionali possa essere compensata, nel nostro Paese come altrove, da adeguati contrappesi presenti nella società civile. Come ha insegnato un maestro del diritto costituzionale italiano, che allo studio delle forme di governo e dei sistemi politici ha dedicato l'intera sua vita di studioso, bisogna pur sempre mettere in conto che «il tentativo di approdare alle coste dell'America del Nord possa fallire e ci si ritrovi invece in un porto sudamericano»<sup>85</sup>.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Il contributo analizza l'evoluzione storica, giuridica e politica del Presidente del Consiglio dei Ministri in Italia, evidenziando il processo di verticalizza-

<sup>83</sup> Sui pericoli della polarizzazione dell'elettorato indotta dai *social networks* cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La costituzione dell'algoritmo*, Firenze, 2023.

<sup>84</sup> M. MONTI, *Demagonia. Dove porta la politica delle illusioni*, Milano, 2024, p. 260, il quale aggiunge che il premierato «ridurrebbe la governabilità dell'Italia, anziché accrescerla. Fallirebbe proprio nel suo obiettivo centrale. Renderebbe praticamente impossibili i governi di unità nazionale» (Ivi, p. 262).

<sup>85</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 672.

zione del potere nell'ambito della forma di governo parlamentare. Inizialmente concepito, durante il periodo liberale, come quello di un *primus inter pares*, il ruolo del Presidente del Consiglio è stato oggetto di un progressivo accentramento di funzioni e di competenze, culminato sotto il regime fascista con l'istituzione della figura del Capo del Governo. La forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione repubblicana del 1948, invece, si caratterizza per la sua tendenza equilibratrice e per lo spazio lasciato alla prassi e alle convenzioni tra le forze politiche.

Negli ultimi decenni, il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio è stato sancito da normative come la L. n. 400/1988 e il decreto legislativo 303/1999 e da emergenze quali la pandemia e l'attuazione del PNRR, che hanno conferito ampi poteri a questa figura istituzionale. Le proposte di riforma costituzionale per l'introduzione del "premierato" con elezione diretta del Presidente del Consiglio sollevano interrogativi sul mantenimento degli equilibri istituzionali e sulla trasformazione della democrazia parlamentare in una democrazia d'investitura. Pur riconoscendo il valore della stabilità dell'azione di governo, lo studio sottolinea i rischi collegati a meccanismi di iper-razionalizzazione e l'importanza della flessibilità del sistema parlamentare attuale.

EN

The paper examines the historical, legal, and political evolution of the role of the Prime Minister in Italy, highlighting the process of power centralization within the parliamentary system of government. Initially conceived, during the liberal era, as a *primus inter pares*, the role of the Prime Minister has been the subject of a progressive centralization of functions and competences, culminating in the establishment of the position of Head of Government under the Fascist regime. Conversely, the parliamentary system outlined by the 1948 Republican Constitution is characterized by its balancing tendencies and the flexibility afforded to practices and conventions among political forces.

In recent decades, the strengthening of the Prime Minister's role has been codified through legislation, such as Law No. 400/1988 and Legislative Decree No. 303/1999, and emergencies, such as the pandemic, and the implementation of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR), which have endowed the Prime Minister with extensive powers. Proposals for constitutional reform aimed at introducing the direct election of the Prime Minister raise questions about maintaining institutional balances and the potential transformation of parliamentary democracy into a democracy of investiture. While acknowledging the value of stability in government action, the study emphasizes the risks associated with mechanisms of hyper-rationalization and the importance of preserving the flexibility inherent in the current parliamentary system.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*