

La Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'art. 95 della Costituzione*.

*di **Andrea Manzella** - Direttore del Centro Studi sul Parlamento presso la Facoltà di Scienze Politiche della Libera Università per gli Studi Sociali (L.U.I.S.S. - Guido Carli)*

ABSTRACT: The Law on the Presidency of the Council of Ministers of 1988 – setting up a flexible and functional administrative apparatus – took advantage of all the virtues inherent in the wording of Art. 95 Const.: aiming to make it possible for the President the “promotion” of a unitary and uniform governmental policy. The following developments, at national and international level, featured by predominant elements of “personalization” and “presidentialization”, appear to lead place the assessment of the Law on the Presidency of the Council of Ministers in the framework of an overall evaluation on the Italian form of government.

Dopo gli studi di Massimo Severo Giannini e di Giuliano Amato, all'origine della legge n. 400 del 1988 sulla Presidenza del Consiglio ci furono i governi di Giovanni Spadolini e di Ciriaco De Mita.

Spadolini ne pose le premesse con Dipartimenti e Uffici, subito operativi nella vita effettiva di Palazzo Chigi, con l'ordine di servizio del 23 agosto 1981 (G.U. 12 settembre 1981, n. 251). Ci fu poi il lavoro della Commissione co-presieduta da Enzo Cheli e si arrivò nel maggio 1982 al progetto di legge che rifletteva quel disegno (d.d.l. Camera, n. 3403). Pochi mesi dopo il famoso “Decalogo” ne fu il popolare manifesto, prima della nuova crisi che si portò via tutto.

Seguirono sette anni di percorso carsico: nessuno dei successivi governi poteva negare la necessità della legge ma nessuno riuscì a vararla (anche se il governo Craxi vi giunse ad un passo). Lo fece il governo di Ciriaco De Mita, assecondando la conclusione di quel lungo iter parlamentare

* Lavoro referato dalla Direzione della Rivista.

Perché Spadolini, perché De Mita?

L'uno e l'altro, per differenti ragioni, avevano bisogno di risorse istituzionali aggiuntive e – come dire? – liberatorie rispetto ad un ruolo tradizionale di “*primus inter pares*” nell’assetto di governo. Avevano bisogno che tutte le potenzialità racchiuse nell’art. 95 della Costituzione venissero valorizzate interamente. Non per costruire un ordinamento “qualsiasi” della Presidenza del Consiglio come struttura para-ministeriale. Avevano precisamente bisogno di un ordinamento come complesso funzionale all’emersione del primato – anche giuridico – del Presidente.

Spadolini ne aveva bisogno perché nella Repubblica dei partiti di massa, troppo esile risultava la sia pur prestigiosa utilità marginale del suo partito del tre per cento.

De Mita ne aveva bisogno per attenuare le strettoie in cui si muoveva il suo governo: in una sofisticata coalizione “con patto di alternanza” (la “staffetta”) cioè, in pratica, con “crisi differita” nel suo seno.

Per l'uno e per l'altro, quella legge prevista dall’art. 95 Cost., era come la sinopia di un regime “del primo ministro”. Disegno contrapposto non tanto al principio di collegialità del Consiglio dei ministri, quanto alla sua storica degenerazione nella “ministerialità”, nel “governo per feudi ministeriali”, territori semi-autonomi marcati con le bandierine dei partiti della coalizione.

Questo contesto che ne segnò le origini, si deve tenere presente quando si considera la legge n. 400 come legge organica e, soprattutto, come legge di sistema.

Legge organica perché di integrazione dell’art. 95 della Costituzione. Il che significa legge “costituzionalmente necessaria”: tale cioè da poter essere modificata (come del resto avvenne con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303; inattuata, invece, la più recente delega contenuta nella legge 7 agosto 2015, n. 124: [LUCIANI]) e anche legge tale da potere essere “contestualmente” sostituita : ma non da poter essere semplicemente abrogata.

Ed anche legge di sistema. Perché con l’elenco delle funzioni spettanti al Consiglio dei ministri e al suo Presidente, la legge 400 disegna un ordine di interdipendenze che dalla “testa di governo” si ramifica verso il campo dei Ministeri e degli enti pubblici, verso il campo delle autonomie territoriali, verso il campo delle istituzioni europee.

Attenzione però: non siamo in presenza di un insieme di interdipendenze cristallizzato una volta per sempre.

Quando l’art. 95 parla di “mantenimento” dell’unità di indirizzo politico e amministrativo, significa due cose. Significa che l’unità è problema costante di governo, per evitare la diaspora a provvedere solo sulla base di interessi e di urgenze settoriali. Ma significa anche che l’“indirizzo” su cui si richiede tale unità è in permanente aggiustamento: per domande e influenze che provengono dal basso: dalle autonomie territoriali istituzionalizzate in Conferenze; e dall’alto, per contratti stipulati in sede comunitaria.

In questa lettura della Costituzione, la 400 non risulta quindi legge di mera connessione, né di assemblaggio di un meccanismo. È legge invece strumentale alla dinamica di un organismo – quale risulta il governo secondo l’art. 95 – e strumentale al motore di questa dinamica: il Presidente del Consiglio. Anche qui interpretando, letteralmente, la Costituzione.

L'art. 95 contiene infatti una parola assolutamente nuova – e in un certo senso di rottura – rispetto alla storica sequenza normativa che nello Stato italiano ha definito la figura del Presidente del Consiglio. La parola nuova è: “promuove”. “Promuovendo ... l'azione dei Ministri”.

Non c'era nel decreto d'Azeglio del 1850; non c'era nel decreto Ricasoli del 1867, di brevissima vita; non c'era nel decreto Zanardelli del 1901, di lunghissima vita; e non c'era neppure, perfino, nella legge “fascistissima” del 1925: che ne mutava il nome in “Capo del Governo, Primo Ministro”.

In tutte queste configurazioni materialmente costituzionali che si susseguono per un secolo, ritroviamo le formule che saranno poi trasferite nell'art. 95: direzione, coordinamento, mantenimento dell'unità. Non troviamo invece il termine “promozione”.

La Costituzione del 1948 lo introduce e la legge 400 se ne appropria e lo mette a frutto per segnalare proprio i momenti decisivi in cui l'azione del Presidente del Consiglio, con un suo conseguente –e nuovo- potere di direttiva, ha appunto una valenza sistemica.

Ecco l'art. 5, comma 2, lettera b): “promuove l'attività dei Ministri, in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo”. Ed ecco il comma 3, lettera a): “promuove ... l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie”. E ancora alla lettera b): “promuove l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le Regioni”.

Politica generale, politica comunitaria, politica regionale: i tre snodi cruciali dell'azione di governo e tutti incardinati sul Presidente del Consiglio.

“Promozione” è termine chiave dunque di una supremazia di ruolo che non si fonda su una sommatoria di competenze maggiori di quelle dei singoli ministri e dello stesso Consiglio. Si fonda sulla qualità dei poteri azionabili: quasi una possibilità permanente di avocazione di ogni altra competenza nell'arcipelago governo, per romperne la passività e l'inazione.

Finora, su questo punto, ha prevalso una lettura rattrappita della Costituzione.

Certo, in Costituzione e nella legge 400 si parla quasi sempre di promozione congiuntamente al coordinamento. “Promuove e coordina”. Ma non è un'endiadi.

“Coordinamento” è preparare e proporre un punto di coerenza nella complessa attività di governo. “Promozione”: “consiste – invece – nell'attribuzione al Presidente del Consiglio di un potere di stimolo e di impulso” [CATELANI].

Verso che, in funzione di che?

Della direzione generale di governo, della unità di indirizzo politico e amministrativo: certamente. Ma già si è detto che si tratta di bersagli mobili: in forza della natura del nostro Stato che è, allo stesso tempo, comunitario, nazionale e regionale. E quindi è tessuto di interferenze e interdipendenze di ordinamenti, di pari valenza costituzionale, che trovano il loro bilanciamento nel generale principio di sussidiarietà.

Quando la legge 400 individua nel Presidente del Consiglio il titolare della funzione costituzionale di promozione – oltre che di direzione – dell'azione generale di governo, vi è in essa anche il riflesso della collocazione del Presidente nei vertici operativi dei tre ordinamenti.

Al di là di quello statale, nell'ordinamento comunitario, a partire dal 1975, erano divenute regolari le riunioni dei Capi di Stato e di Governo che saranno chiamate, dopo Maastricht e

Lisbona, Consigli Europei. Già con quella autorità di fatto, codificata poi nella formula dell'art. 15 del TUE: "il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche necessarie". Formula, come si vede, molto vicina a quella del nostro art. 95: dove questa "presidenzializzazione indotta" dall'ordinamento dell'Unione trova come una sua naturale corsia.

Per l'ordinamento regionale, poi, è la stessa legge 400 che istituisce la Conferenza permanente Stato-Regioni, presieduta dal Presidente del Consiglio.

Quando si pensò, perciò, alle caratteristiche che doveva avere l'ordinamento della Presidenza, queste peculiarità di un ruolo istituzionale a plurima dimensione furono determinanti nella scelta del tipo di apparato di supporto.

Nella Commissione co-presieduta da Enzo Cheli, si intuì (e grande fu l'apporto di Piero Alberto Capotosti) che la legge sulla Presidenza dovesse essere innanzitutto una legge di delegificazione. Insomma, che si dovesse concepire quell'ordinamento, costruito con legge, come composto tuttavia di paratie mobili, disponibili con semplici decreti del Presidente del Consiglio. In una specie di "open space", Dipartimenti e Uffici dovevano essere variabili. Cioè adattabili alle mutevoli esigenze della direzione politica, degli impulsi promozionali che il titolare della carica avrebbe potuto imprimere per il suo governo.

Una struttura, insomma, per compiti di staff, con autonomia organizzativa, contabile e di bilancio (questa già conseguita per la prima volta con il bilancio presentato per l'anno finanziario 1982 dal ministro Andreatta il 30 settembre 1981). Autonomia rispetto all'universo ministeriale di cui pur doveva garantire la coerenza rispetto alla guida presidenziale. Iniziava una mai sopita dialettica, destinata ad avere il suo epicentro nei rapporti con i responsabili ministeriali della finanza pubblica.

Tuttavia quel tipo di apparato ausiliare è risultato sempre più appropriato per il supporto del Presidente del Consiglio nei compiti unificanti e propulsivi indicati dall'art. 95. Non a caso si parla da allora di una "personalizzazione" della Presidenza.

Della efficacia ed efficienza di quell' apparato è responsabile il Segretario Generale di Palazzo Chigi. La legge 400 individua, però, nell'ordinamento della Presidenza quella che fin dall'inizio si definì una "struttura procedurale indefettibile": l'Ufficio della Segreteria del Consiglio dei ministri.

E' questo l'anello di congiunzione tra il Presidente e i Ministri "in" Consiglio ed è posto "alle dipendenze del Sottosegretario di Stato, segretario del Consiglio dei ministri". Lo dice l'art. 20 della 400. Lo confermerà il Regolamento interno del Consiglio dei ministri varato dal governo Ciampi (d.P.C.M. 10 novembre 1993, G.U. 15 novembre 1993, n.268).

Il Sottosegretario di Stato, segretario del Consiglio dei ministri, è quindi parte, per questa sua posizione, del blocco funzionale che la legge salda, per così dire, intorno al Presidente del Consiglio. Figura irriducibile, dunque, a quella di "ministro" (come si è talora frettolosamente proposto): in quanto ausiliario, e non destinatario, del processo di formazione di indirizzi e direttive promananti dalla Presidenza. La logica della 400 non consente perciò vuoti né incrinature nel rapporto fiduciario tra Presidente del Consiglio e il Sottosegretario di Stato, segretario del Consiglio dei ministri.

Da angolature diverse, dunque, la 400, correlata alla novità dell'art. 95 della Costituzione, appare dunque come legge che organizza il sistema di governo intorno alla preminenza del principio monocratico. Nel combinato disposto legge-Costituzione le attribuzioni del Consiglio dei ministri – almeno per quanto riguarda l'indirizzo politico generale - vanno di conseguenza lette, così come avvalorato dalla prassi – piuttosto come di ratifica-garanzia collegiale delle posizioni adottate sotto la responsabilità primaria del Presidente.

Quando si parla di ordinamento della Presidenza è perciò a questo blocco funzionale che si deve guardare. E' fuorviante quella critica ricorrente che, perdendo di vista la preminenza essenziale di questa "testa di governo", lamenta la moltiplicazione di strutture dentro ed intorno Palazzo Chigi. Si tratta di organismi che, con l'etichetta "Presidenza del Consiglio" cercano in realtà una mera collocazione topografica: altrimenti irriducibile, in diversi casi, ad una casella ministeriale.

Un riassetto a chiarimento potrebbe in realtà individuare due strutture "Presidenza del Consiglio". Una Presidenza come vero e proprio strumento di governo – quello creato dalla 400 – ed una Presidenza come luogo, e meglio si direbbe location, di entità svariate, bisognose di centralità.

Quello che, in definitiva, dovrebbe essere chiaro, però, è che queste strutture addizionali non sono in alcun modo in grado di impacciare quelli che sono i compiti costituzionali del Presidente. Mentre, al contrario, una struttura necessariamente decentrata come la Rappresentanza italiana presso il Coreper a Bruxelles è molto più "organo" intrinseco alla Presidenza e al relativo Dipartimento di quanto non lo sia alla Farnesina, salva ovviamente la specifica professionalità richiesta. E questo in ragione della sua funzionalità ai compiti del Presidente nei Consigli europei, soprattutto quando l'azione europea del Presidente sia coerente ad una strategia nazionale di lunga durata nell'Unione.

Di questa coerenza fu esemplare l'attività svolta durante il governo Ciampi mentre fu giusta la intuizione del governo Renzi per un legame diretto di quella Rappresentanza con Palazzo Chigi,

In conclusione, vale la pena precisare che la legge 400 è legge di sistema: non perché distributiva di competenze in un sistema statico, ma perché attribuisce al Presidente il potere di promuovere a sistema l'attività complessiva di governo.

La storia politica e istituzionale del nostro Paese è stata troppo complicata – e spesso fatta di rigetti e ritardi – perché questa lettura della Costituzione e della legge potesse affermarsi pienamente con tutte le sue conseguenze. Condizioni politiche conflittuali all'interno di governi di coalizione hanno spesso impedito la stessa effettività della legge e dei suoi principi.

Per di più, in questi ultimi tempi, sembra gravare sul nostro sistema politico l'ombra di uno sviluppo istituzionale spezzato.

L'evoluzione elettorale, originata dai referendum popolari per il sistema maggioritario – lungo una linea di legittimazione che rafforzava l'emersione costituzionale del Presidente del Consiglio – sembra ora interrotta dal ritorno a coalizioni proporzionaliste, di incerta tenuta e leadership.

Comunque, al di là delle transitorie circostanze politiche, permane intatta la necessità costituzionale di una “testa” di governo, capace di far sistema, e di un suo adeguato apparato di supporto. A 30 anni dalla legge n. 400 questa necessità sembra – semmai – più acuta.

Semmai, in termini ultimativi, la questione di governo sembra aver fatto un salto di qualità, al di là della struttura della Presidenza del Consiglio e dei suoi poteri.

La forte frammentazione della platea elettorale in domande disorganiche e contraddittorie ha portato: da un lato, a scelte di democrazia informatica a guida autoritaria; dall’altro, a “privatizzazioni” oligarchiche dei vecchi strumenti partitici. In un sistema politico così impaludato – con una fragilità resa ancora più evidente dalla prevalenza di sistemi a guida leaderistica sul piano internazionale – risulta dunque obbligata una radicale riflessione sulla complessiva forma di governo. Quella riflessione che è mancata nelle sconclusionate riforme respinte con i referendum del 2006 e del 2016: e che fu invece al centro dei lavori della Bicamerale 1997-98 e della sua proposta sulla forma di governo semi-presidenziale. Potrebbe essere, in un futuro per ora assai incerto, il quadro in cui ridisegnare la Presidenza del Consiglio e la sua legge.