

Rivista trimestrale di diritto pubblico

Il cambiamento strutturale del diritto pubblico europeo

Fenomenologia dello *spoils system*

Varcare le frontiere

Cronache costituzionali 2021-2022

Cronache amministrative 2022



www.giuffre.it/riviste/rtdp

Per i testi dei provvedimenti più importanti non inseriti nel fascicolo

www.irpa.eu/rtdp



GIUFFRÈ
GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

ISSN 0557-1464

La *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fondata nel 1951 da Guido Zanobini, è stata diretta dal 1964 al 2000 da Giovanni Miele e Massimo Severo Giannini.

Direttore: Sabino Cassese

Comitato scientifico: Jean-Bernard Auby, Francesca Bignami, Armin von Bogdandy, Mark Thatcher, Joseph H.H. Weiler

Vicedirettore: Bernardo Giorgio Mattarella

Comitato di direzione: Stefano Battini, Lorenzo Casini, Marco D'Alberti, Elisa D'Alterio, Giulio Napolitano, Aldo Sandulli, Luisa Torchia, Giulio Vesperini

Primo redattore: Giorgio Mocavini

La direzione e la redazione della Rivista hanno sede in via Cristoforo Colombo, 115 - 00147 Roma - tel. 06/5136691 - fax 06/5128205 - e-mail: rtdp@giuffre.it.
Sito *web*: www.irpa.eu/rtdp

AVVERTENZA PER GLI AUTORI

La *Rivista* adopera la fotocomposizione. Gli autori possono far pervenire i loro articoli in formato «.doc», redatti secondo le istruzioni per gli autori riportate alla fine di ogni fascicolo, tramite e-mail all'indirizzo rtdp@giuffre.it. Per chiarimenti si prega di rivolgersi alla redazione della rivista.

Nei prossimi fascicoli

La costituzione vaticana - La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 5 maggio 2020 sul *Public Sector Purchase Programme* - Soggezione, obbedienza, osservanza - Cronache europee 2021-2022

SOMMARIO

FASCICOLO 3

SIMPOSIO: IL CAMBIAMENTO STRUTTURALE DEL DIRITTO PUBBLICO EUROPEO

ARMIN VON BOGDANDY, <i>La costruzione della società democratica europea: concetti, principi, corti, scienza giuridica</i>	915
RAFFAELE BIFULCO, <i>Il ruolo del diritto e dei giuristi nella costruzione dell'Unione europea</i> .	925
FRANCESCO SAITTO, <i>Democrazia europea e mutamento strutturale del diritto pubblico</i>	937
LUCA DE LUCIA, <i>Il diritto amministrativo e la società democratica europea</i>	955
LORENZO F. PACE, <i>I fondamenti giuridici dell'Unione europea tra politica e tecnica</i>	969
ALDO SANDULLI, <i>L'ordinamento giuridico europeo e il suo diritto pubblico: una fattispecie a formazione progressiva</i>	983

I

ARTICOLI

STEFANO BATTINI, <i>Fenomenologia dello spoils system: un nuovo Stato patrimoniale?</i>	997
---	-----

NOTE

SABINO CASSESE, <i>Varcare le frontiere</i>	1055
---	------

RASSEGNE

LUIGI CARBONE e FRANCESCA D'ANGELO, <i>Cronache costituzionali 2021-2022</i>	1073
ANDREA AVERARDI, ALESSANDRO DI MARTINO, CLIZIA FRANCESCHINI, MARIANNA MAZZARELLA, CAMILLA RAMOTTI, FEDERICO SPANICCIATI e VALERIO TURCHINI, <i>Cronache amministrative 2022</i>	1105

RIVISTA BIBLIOGRAFICA

Opere di: Giuseppe Sciacca (Edoardo Chiti); *Till Patrik Holterhus e Fabian Michl* (Angela Ferrari Zumbini); *Luca Dell'Atti* (Rita Perez); *Fabrizio Di Mascio e Alessandro Natalini* (Guido Melis); *Martino Maggetti, Fabrizio Di Mascio e Alessandro Natalini* (Giulio Vesperini); *Patrizio Rubechini* (Bruno Carotti); *Monica Cocconi* (Giulio Vesperini) 1157

Note bibliografiche a cura di: Livia Baldinelli, Martina Cardone, Alessandra Mattosco, Sarah Micheli, Giorgio Mocavini, Rosaria Morgante, Francesca Saveria Pellegrino, Massimiliano Pinti, Giulio Rivellini, Agostino Sola, Giulia Valenti, Giulio Vesperini . 1188

NOTIZIE

Un incontro sull'informazione parlamentare (*Serena Bonetti*) 1213

Un convegno sui senatori a vita (*Giorgio Mocavini*) 1215

Le condizioni detentive in Italia: il preoccupante rapporto Antigone (*Marco Ruotolo*) .. 1217

Le relazioni della Corte dei conti sull'attuazione e sui controlli del PNRR (*Salvatore Milazzo*) 1219

Un seminario su infrastrutture e contratti pubblici (*Gabriele Torelli*) 1223

Un incontro sulle società a partecipazione pubblica (*Luca Galli*) 1226

LIBRI PUBBLICATI (selezione a cura di *Giorgio Mocavini*) 1229

NOTIZIE SUI COLLABORATORI..... 1241

CONTENTS..... 1249

ISTRUZIONI PER GLI AUTORI..... 1255

LUCA DELL'ATTI, *Genesis, evoluzioni ed equivoci dell'organo Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022, 292 p., ISBN: 9788849550719.

La posizione costituzionale del Presidente del Consiglio è esaminata dall'autore in tre capitoli. Nel primo, intitolato «Regole», si espongono le vicende statutarie relative alla figura del Presidente del Consiglio, la parentesi fascista con l'individuazione del Capo del governo, la «semantica» e la «sostanza» del dibattito in Assemblea costituente, i cui risultati sono stati accolti nella Costituzione.

Nel secondo, dal titolo «Regolarità», si descrivono l'emersione e l'evoluzione della figura del Presidente del Consiglio, la diarchia fascista, che individua il Capo del governo come strumento per la realizzazione del fascismo, il dibattito svoltosi nell'Assemblea costituente e le ragioni politiche che hanno portato a codificare in senso «debole» la figura del Presidente del Consiglio dei ministri.

Nel terzo capitolo dedicato alla «Governabilità» l'autore si sofferma sugli elementi caratterizzanti un *leader* autorevole: una forte *leadership* politica e una volontà riformista che investe la forma di governo. In questa duplice ottica è valutata l'azione di quattro presidenti del Consiglio: De Gasperi, Craxi, Berlusconi e Renzi.

Nelle «Conclusioni», Dell'Atti, esaminando i rapporti tra Presidente del Consiglio e Capo dello Stato lungo la storia costituzionale unitaria, ed esponendo il modo in cui l'accordo tra i partiti ha influito, e in quale misura, sull'evoluzione della posizione del Presidente del Consiglio, mette in evidenza la connotazione «debole» del Presidente del Consiglio.

La ricerca termina con un'ampia bibliografia nella quale, però, non sono menzionati il saggio di Guido Melis, *Per una storia istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *I presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia Repubblicana*, II, a cura di S. Cassese, A. Melloni e A. Pajno, Roma-Bari, Laterza, 2022, 1035 ss., quello di Luigi Lacchè, *Il mosaico costituzionale (Torino 1846-1849)*, in *Nuova Antologia*, 2017, 8 ss. e quello di Giuliano Amato, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, 1994, n. 3, 355 ss.

Lo studio è, comunque, ricchissimo di temi che si intrecciano nel corso dei tre capitoli ma il filo rosso che guida l'ampia ricerca è quello della debolezza della figura del Presidente del Consiglio. Di questa debolezza nel volume si ripercorre la formazione mettendone in evidenza la matrice, fino all'accoglimento del pensiero costituente nella Carta costituzionale.

Con riferimento alle origini, Dell'Atti descrive la nascita della nozione di Presidente del Consiglio a partire dalla concessione dello Statuto albertino che, però, non ne faceva cenno, costruendo l'esecutivo attorno alla persona del Re e alla sua fiducia. Il Sovrano era individuato dallo Statuto come vertice dell'attività politico-amministrativa e «motore che orchestra gli altri poteri» (p. 25). Eppure, come osserva Dell'Atti, «il Consiglio dei ministri e il suo Presidente compaiono sin da subito, non solo nella prassi» ma anche «negli atti più o meno formali». Come mai? Dell'Atti fornisce almeno due spiegazioni. La prima riguarda la esigua formalizzazione degli incontri dei ministri (cioè del Consiglio dei ministri) sotto la presidenza del Re. La seconda spiegazione risiede nella circostanza che anche gli atti che portavano alla formazione del governo del re erano scarsamente formalizzati. Questi erano preceduti da una semplice lettera di incarico, a dimostrazione che il Re riteneva «gli affari in parola» come questioni «rimesse al suo arbitrio» (p. 27). Non, cioè, alla decisione del Parlamento.

RECENSIONI

Proprio la assenza di una struttura e di regole per lo svolgimento di una attività di governo fa emergere un embrione di Presidente e di Presidenza del Consiglio che porta alla necessaria titolarità di un ministero *ad interim*, spesso il Ministero degli interni, dove il governo, privo di un apparato amministrativo servente alle sue funzioni, tecnicamente può operare. E questo sarebbe il motivo per cui Dell'Atti, commentando la genesi dei due organi, fa riferimento a fattispecie a «germinazione spontanea» (p. 28).

Formalmente, la comparsa del Consiglio dei ministri può essere ricondotta al 1850, con il r.d. n. 1122. Questo decreto si apre con la formula «Sentito il Consiglio dei ministri, sulla relazione del Presidente del Consiglio», solo due anni dopo lo Statuto e dieci anni prima dell'Unificazione dello Stato (p. 29). Tuttavia è nel 1901 (con r.d. n. 466) che Zanardelli configura il Consiglio dei ministri quale organo autonomo dalla Corona e il Presidente del Consiglio come *primus inter pares*, attribuendogli funzioni da esercitare all'interno del Consiglio dei ministri. Peraltro, questo decreto è più antico della data che porta, riproducendo, come osservato da Jole Buccisano (*Premesse per uno studio sul Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970, 31 ss.) i contenuti del r.d. 25 agosto 1876, n. 3289.

D'altra parte, anche se i poteri del *premier* tendono ad ampliarsi in via legislativa, esistono resistenze monarchiche ad accettare la parlamentarizzazione del sistema. Basti ricordare che per ben cinque volte il Sovrano chiama alla guida di un ministero militari come i generali La Marmora o Menabrea e che anche nei ministeri più propriamente parlamentari, la Corona aveva modo di inserirsi, soprattutto nella nomina dei titolari dei dicasteri bellici (p. 103). Con il ventennio fascista il processo di democratizzazione dello Stato si arresta. Pur non intaccando il principio monarchico, la legislazione fascista ribalta, infatti, l'impianto normativo esistente concentrando nel «Primo ministro Segretario di Stato» l'intera attività di governo, sottratta all'intervento regio.

Caduto il regime fascista, e abbandonata la figura del Capo del governo Primo ministro, l'autore richiama il noto dibattito in Assemblea costituente perché è proprio nel corso di quel dibattito che emerge la configurazione di un Presidente del Consiglio debole accolta, poi, nella Costituzione, vista come un'opportunità. In quella sede, prevale l'opinione di chi temeva il riconoscimento di un Presidente del Consiglio con significativi poteri e si chiusero le porte a forme presidenziali o direttoriali a favore di una forma di governo parlamentare. Nel contempo, peraltro, emerge l'importanza di correggere «il governo parlamentare puro tramite dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo» (p. 42).

Va, però, osservato che, all'infuori della sfiducia costruttiva proposta da Tosato, questi dispositivi costituzionali non sono stati precisamente individuati. Si aggiunga che De Gasperi, nell'incertezza delle non lontane elezioni, non voleva nessun rafforzamento dell'esecutivo e Togliatti diffidava di governi in cui non fossero presenti i comunisti. Commentando la vicenda, Augusto Barbera (*Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana* in *Quad. cost.*, 2011, n. 1, 9 ss.), ha messo in evidenza che un sistema di «governo debole», in continuità con il passato statutario, superando il clima celebrativo che aveva connotato i primi studi sull'Assemblea, era voluto dalla Costituente «perché nessuno schieramento politico potesse vincere fino in fondo e nessuno potesse essere tagliato del tutto fuori dal governo». E questa «debolezza» del Presidente del Consiglio si è estesa alle conseguenze derivanti dalle sue dimissioni. Queste comportano la caduta del governo senza risolvere il nodo centrale dell'Italia postcavouriana: la stabilità dei governi e la trasparenza delle crisi» (p. 128).

Di fronte a questa realtà che segna la nascita costituzionale del Presidente del Consiglio, Dell'Atti individua vicende collaterali in grado di influire sull'attività di governo. Tra queste, i sistemi elettorali e gli effetti delle loro variazioni. Sui quali, esattamente, osserva che anche il passaggio dal sistema proporzionale a un sistema di ispirazione maggioritaria, che appare all'inizio degli anni Novanta dello scorso secolo, non ha portato a quel rafforzamento della direzione politica e a una migliore governabilità ricercate dall'ordinamento.

L'assenza di questo rafforzamento è dovuta, soprattutto, come molti studiosi hanno messo in luce, all'inerzia del legislatore che ha mancato di dare attuazione alla riserva di legge di cui all'art. 95 cost., in tempi brevi, impedendo di cogliere i profili nuovi che la figura del Presidente del Consiglio presentava, rispetto alla analoga istituzione del sistema prefascista. Tuttavia, va anche segnalato che la Costituzione attribuisce al Presidente del Consiglio funzioni (come, ad esempio, la direzione della politica generale), che possono esprimersi in diversi modi, ma, soprattutto, che l'attività del Premier, rispetto al passato, fu concepita come una realtà in continuo movimento, legata a fattori economici e sociali e al frequente contatto con altri ordinamenti. Questa concezione ha comportato un'azione complessa sulla quale hanno esercitato la loro influenza norme giuridiche e organi collegiali di diverso rilievo. Ne deriva, perciò, la difficoltà di individuare regole precise applicabili all'azione del Presidente del Consiglio e un modello unico a cui fare riferimento. Le modalità seguite per l'attuazione del programma sono certamente legate alla personalità del Premier, come d'altronde emerge dall'azione di quattro Presidenti del Consiglio di indubbio richiamo: De Gasperi, Craxi, Berlusconi e Renzi, esaminate da Dell'Atti, legate, anche, a una variabilità delle situazioni concrete.

Dell'Atti, pur tenendo conto dei diversi periodi storici in cui i presidenti posti sotto la sua lente hanno operato, e delle differenti aree politiche di appartenenza, individua, peraltro, due elementi che accompagnano una efficace azione di governo: la presenza, anzi la necessità, di una forte *leadership* politica, accompagnata dal tentativo di modificare la forma di governo, in vista di una non equivoca autonomia e di una consistente *premiership*.

Condizioni sintetizzate dalla coincidenza tra *leadership* e *premiership* (p. 162). Condizioni, peraltro, assenti nei governi tecnici, connotati da un Presidente del Consiglio che non occupa un seggio in Parlamento, non è a capo di un partito e ricopre quella carica, sia per effetto del crescente ruolo assunto dall'intervento europeo, soprattutto in materia di coordinamento delle politiche economiche e fiscali degli Stati membri e di gestione della moneta, sia per fare fronte a momenti di crisi per risolvere i quali sono stati voluti dal Capo dello Stato. Questi governi, ad esempio, i governi Monti e Draghi, hanno guidato l'esecutivo con successo, operando nell'ambito dell'azione finanziaria e dei rapporti con l'Unione europea come si richiedeva loro, senza avere un partito politico alle spalle e senza mire riformistiche. Va, inoltre, osservato che, nei governi tecnici, svolgono un ruolo di primario rilievo, in misura maggiore rispetto agli altri esecutivi, «la particolare importanza della persona chiamata a guidare il governo» (pp. 155 e 158) e la stessa personalità del Presidente del Consiglio.

Secondo Dell'Atti, la mancanza di una forte *leadership* politica e di una volontà riformista, dando luogo a un esecutivo debole, è responsabile di una instabilità e di una breve durata dei governi italiani, in continuità con la tradizione costituzionale liberale, come osserva Rocco presentando la legge sul Capo del governo alle Camere. In argomento, si può ricordare che, sotto lo Statuto albertino, gli esecutivi si formavano e si scioglievano addirittura nel periodo di un mese e che in 75 anni vi furono 70 governi. Con

RECENSIONI

l'eccezione di Cavour alla guida di cinque governi, De Pretis di otto e Giolitti che, cinque volte Presidente del Consiglio, governò per quasi 4.000 giorni.

Sulla debolezza degli esecutivi e con riferimento a un'epoca meno lontana, S. Cassese, *Esiste un governo in Italia?*, Roma, Officina, 1980, 21 ss. osserva, però, che la *leadership* politica italiana ha mostrato una singolare stabilità se si pensa che uno stesso partito ha guidato con continuità il governo, da solo o alleandosi con altri partiti, dal 1948 per quasi quarant'anni. Stabilità che si è accompagnata ad esecutivi brevi nella forma, ma non nella permanenza della classe politica che ha ricoperto diversi ruoli come il sottosegretario, la titolarità di uno o più ministeri fino alla Presidenza del Consiglio.

Sulla legge n. 400/1988, che doveva provvedere all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e alle attribuzioni e all'organizzazione dei ministeri, Dell'Atti nota che la situazione di debolezza del presidente del Consiglio non è stata corretta dalla sua emanazione. Quindi di questa debolezza il ritardo del legislatore nell'attivare la riserva di legge costituzionale non sarebbe il solo responsabile. In realtà, la legge n. 400/1988 rappresenta il primo passo che ha portato all'affievolimento dei partiti, cercando, però, di garantire il mantenimento dell'indirizzo politico del Presidente del Consiglio, fondato anche sulla fiducia in base all'art. 94 cost. Anche se, poi, il Presidente del Consiglio ha mostrato difficoltà nel dare attuazione al programma di governo e non si sono avuti, nella seconda Repubblica, governi di legislatura.

Concludendo la ricerca Dell'Atti, ripercorrendo le diverse cause della debolezza della posizione del Presidente del Consiglio, mette in luce il modo in cui l'accordo tra i partiti è in grado di influire sull'evoluzione della sua posizione.

Peralto, le vicende attuali evidenziano una divaricazione tra Presidenza e Presidente del Consiglio dei ministri mostrando anche che esiste, oggi, una condizione di *premiership* in capo al Presidente del Consiglio che non andrebbe, però, ricercata nella sede indicata dalla Costituzione, cioè nel Consiglio dei ministri. L'evoluzione della figura del premier denuncia, infatti, l'esistenza di una attività più frammentata rispetto al passato, che tende a separare Presidente del Consiglio e Consiglio dei ministri.

Da un lato, infatti, la partecipazione dei componenti del Consiglio a organismi europei dà luogo a una accentuata mobilità che agisce sulle decisioni, non sempre assunte nel Consiglio con atti formali, che possono sostituirsi a quelle nazionali, basti pensare alle decisioni finanziarie, o influenzarle. Dall'altro, l'interferenza di numerosi organi collegiali e di istituzioni di rilievo, tra le quali la Ragioneria generale dello Stato, cui si aggiungono specifici compiti attribuiti personalmente al Presidente del Consiglio dei ministri, segnalano la tendenza della funzione di governo ad allontanarsi — si scrive, infatti, di una vera e propria «fuga» — dal Consiglio dei ministri.

Quella descritta nella ricerca è una realtà complessa e in movimento. Ma, nella esposizione, il lettore non sempre trova definiti o sviluppati interamente i temi che si aspettava di approfondire anche se, a lettura terminata, è felice di conoscere vicende, ruolo dei sistemi elettorali, incluse le caratteristiche e le circostanze che, secondo l'autore, possono rendere autorevole un Presidente del Consiglio, argomenti tutti che hanno arricchito il suo bagaglio culturale in tema di governo.

RITA PEREZ