

Rivista trimestrale di diritto pubblico

Controlli di ieri e di oggi: bilancio e prospettive



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

Stato e globalizzazione; il futuro dello Stato digitale; la legge fondamentale vaticana; magistrati amministrativi e incarichi di collaborazione

2024

ANNO LXXIV

Rivista trimestrale di diritto pubblico

SOMMARIO

FASCICOLO 1

CONTROLLI DI IERI, CONTROLLI DI OGGI: BILANCIO E PROSPETTIVE

ELISA D'ALTERIO, <i>La cultura del controllo nel sistema amministrativo italiano</i>	3
ALFREDO MARRA, <i>Gli effetti dell'emergenza sui controlli amministrativi</i>	33
FABIO GIGLIONI, <i>I controlli dei servizi pubblici</i>	49
EDOARDO GIARDINO, <i>I controlli preventivi di legittimità e le questioni irrisolte</i>	81
MARIANGELA BENEDETTI e ANDREA NALDINI, <i>Controllare e valutare gli interventi finanziati dall'UE</i>	105
MARIA TERESA NARDO, <i>Controlli ed enti locali: le prassi e i problemi sempre aperti</i>	145
GIULIO RIVELLINI, <i>I controlli negli enti privati e negli enti pubblici: modelli a confronto</i>	177
VALERIO BONTEMPI, <i>I controlli amministrativi alla luce delle testimonianze</i>	201

I

RIVISTA BIBLIOGRAFICA

<i>Opere di: Giandomenico Dodaro (Antonella Meniconi); Ugo Spirito (Giorgio Mocavini); Gary Watt (Giorgio Resta); Francesco Clementi (Rita Perez)</i>	227
<i>Note bibliografiche a cura di Daniele Avitabile, Livia Baldinelli, Gianluca Buttarelli, Alessandra Mattosio, Sarah Micheli, Giorgio Mocavini, Rosaria Morgante, Francesca Saveria Pellegrino, Giulio Rivellini, Agostino Sola, Costanza Trappolini, Giulio Vesperini</i>	245

NOTIZIE

La quarta conferenza annuale di ICON-S Italia (<i>Francesca Saveria Pellegrino</i>)	269
Un seminario sulla politica economica europea e la gestione delle crisi (<i>Giulia Taraborrelli</i>)	273
La comunicazione ComPAcT: l'agenda strategica della Commissione europea per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni (<i>Chiara Grazzini</i>)....	275
Un incontro sulla crisi della burocrazia e i suoi rimedi (<i>Giorgio Mocavini</i>)	277

SOMMARIO

Un convegno a trent'anni dalla legge sull'elezione diretta dei sindaci (*Livia Baldinelli*) . 279

Un convegno sulla riforma dei servizi pubblici locali (*Gloria Francesca Pulizzi*) 281

LIBRI PUBBLICATI (selezione a cura di *Giorgio Mocavini*) 283

NOTIZIE SUI COLLABORATORI..... 293

CONTENTS 299

ISTRUZIONI PER GLI AUTORI..... 305

fisionomia di qualsiasi «cultura giuridica», è indispensabile non limitarsi a ciò che Lawrence Friedman (*The Legal System: A Social Science Perspective*, New York, Russell Sage Foundation, 1975) definisce la «cultura giuridica interna» (*internal legal culture*), ossia le idee maturate dai «professionisti» del diritto circa la giuridicità; bensì contemplare anche la «cultura giuridica esterna» (*external legal culture*), ossia le attitudini espresse dagli altri membri di una società nei confronti del diritto e delle sue mitologie. Si tratta di dimensioni differenti, ma entrambe rilevanti, perché destinate a interagire costantemente, sovente ad uno strato profondo, ma talora anche ad uno strato più superficiale. L'approccio culturale al diritto, come delineato e praticato nell'opera qui recensita, permette di valorizzare tutte queste dimensioni e va quindi considerato come un bagaglio metodologico essenziale per chi voglia comprendere la profondità del fenomeno giuridico. A condizione, ovviamente, che esso non sia inteso in chiave olistica ed escludente, bensì soltanto come uno dei molti attrezzi che non debbono mancare — assieme alla comparazione, all'analisi economica, alla prospettiva sociologica, e via dicendo — nella valigetta di lavoro del giurista.

GIORGIO RESTA

FRANCESCO CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, il Mulino, 2023, 236 p., ISBN: 9788815386359.

239

Nel volume viene affrontato un tema di grande interesse per un Paese che di Presidenti del consiglio ne ha avuti ben 31, alternatisi alla guida di 68 governi, in quasi 80 anni di vita repubblicana (ma ben 37 furono quelli che, sotto lo Statuto albertino, guidarono l'Italia in 58 governi).

Tenendo conto di questa realtà, lo studio di Clementi ripercorre il modo in cui la figura del Presidente del consiglio si è venuta configurando sotto lo Statuto albertino ed è, poi, stata «tratteggiata» nella Costituzione del 1948.

Il volume è articolato in cinque capitoli ai quali si aggiunge una bibliografia essenziale e un utilissimo elenco dei Presidenti del Consiglio dei ministri e della durata dei loro governi dal 1848 al 2022.

Il primo capitolo, «L'istituzione «che non c'è»: dallo Statuto albertino all'Assemblea costituente», ha ad oggetto l'evoluzione dell'istituzione Presidente del Consiglio dallo Statuto albertino fino alla Costituzione repubblicana.

Il secondo, «Il presidente del Consiglio secondo la Costituzione», ha ad oggetto la (incerta) posizione del Presidente del consiglio nell'ordinamento repubblicano.

Il terzo capitolo, «La Presidenza del Consiglio dei ministri», ha ad oggetto la genesi di una figura istituzionale, non prevista nello Statuto albertino.

Il quarto capitolo, «Il ruolo del presidente del Consiglio dei ministri tra formazione e crisi di governo», ha ad oggetto le vicende che dal 1848, fino all'Italia repubblicana, hanno connotato la figura del Presidente del Consiglio.

Il quinto capitolo, «Il presidente del Consiglio alla prova dei tempi», ha ad oggetto le possibili riforme costituzionali in grado di correggere il debole ruolo che le norme hanno assegnato al Presidente del Consiglio.

Il tema attorno al quale ruota la ricerca di Clementi riguarda la necessità di regole costituzionali che garantiscano un'attività di governo stabile, di durata pari alla legislatura. Questo obiettivo non era garantito dallo Statuto albertino, né lo fu dalla Costitu-

RECENSIONI

zione repubblicana. Dei contenuti dei due complessi costituzionali, Clementi tratteggia una sintetica storia.

Nello Statuto albertino, la figura del Presidente del Consiglio era del tutto assente e anche lo spazio dedicato al governo era assai limitato. Disponeva l'art. 5 dello Statuto: «Al Re solo appartiene il potere esecutivo», precisando, con l'articolo 65: «Il Re nomina e revoca i suoi ministri» e con l'art. 67: «I ministri sono responsabili», senza indicare, peraltro, verso chi la responsabilità si indirizzava. Su queste definizioni agirono, però, i fatti, gli uomini e le circostanze storiche che, secondo le esigenze, trasformarono lo Statuto in un testo flessibile, anche se lo Statuto albertino era una Carta che si autodefiniva «perpetua e irrevocabile».

La prima esigenza si manifestò con il primo governo statutario (costituito il 16 marzo 1848), presieduto da Cesare Balbo, che assunse l'*interim* di ministro della guerra. Nei mesi successivi all'insediamento, Balbo manifestò l'esigenza di definire il suo rapporto con il Parlamento al quale chiedeva di esprimersi, con voto palese, sull'unione della Lombardia e di altre province al Regno Sabauda ponendo, dunque, il tema della «questione di fiducia».

Di fronte al voto negativo del Parlamento, Balbo si dimise ma, intanto, quel diniego aveva fatto emergere la necessità di un rapporto fiduciario tra governo e Parlamento e, quindi, di una maggioranza parlamentare in grado di sostenere, in ogni momento, la vita del governo. Questo rapporto divenne, pur in mancanza di norme, non una consuetudine di natura spontanea, ma, osserva Clementi, una vera e propria convenzione che ha potuto agire su comportamenti della Corona considerati, all'interno dello Statuto, atti personali del re (p. 140).

Su questo aspetto, peraltro, Ferrari Zumbini (*Tra norma e vita. Come si forma una Costituzione tra diritto e sentire comune*, Roma, Luiss University Press, 2019, pp. 97, 155 e 185) precisa che lo Statuto non si esaurì nelle sue norme ma fu una tessera che operò, spontaneamente, unitamente ad altre tessere, quali furono i fattori culturali e ambientali, divenendo una fonte diretta a regolare esigenze emergenti, di natura costituzionale, che, a volte, si consolidarono, come è il caso della fiducia, senza previsione statutaria. Questo è anche il caso del Consiglio di conferenza, poi Consiglio dei ministri, riunito quotidianamente e presieduto dal Re che ne fissava l'ordine del giorno. Poi, il Consiglio dei ministri fu presieduto dal Re saltuariamente e si può ricordare che, al momento della rivolta di Milano contro l'Austria (18-22 marzo 1848), il Re presiedette un Consiglio dei ministri che lasciò la sera per recarsi ad Alessandria e, da quel giorno, le sedute del Consiglio si tennero, talvolta sotto la presidenza del Principe ereditario Eugenio, più spesso sotto quella del Presidente del consiglio Balbo, che fissava anche l'ordine del giorno.

Un mutamento progressivo si registrò anche per gli atti sovrani che persero la denominazione di «editti», assumendo quella di regi decreti. Un fenomeno analogo avvenne per numerose prassi che, poi, si trasformarono in norme. Ad esempio, da metà marzo 1848, gli atti del Consiglio dei ministri (non ancora formalmente tale), furono redatti in italiano (in precedenza, la Conferenza dei ministri adottava il francese).

L'assenza di norme statutarie sul Presidente del consiglio ne impedì, da principio, l'emersione come istituzione autonoma, titolare dell'indirizzo politico. Tanto che, nei primi anni di vita dello Statuto, l'attribuzione dell'incarico di formare un governo fu, a lungo, un atto considerato privato, una mera decisione interna, una semplice nota scritta del re. Questa informalità e l'assenza di norme — osserva Clementi — permisero l'emersione del governo che, lentamente, si staccò dalla Corona e venne «ufficializzato», quasi cinquant'anni dopo la concessione dello Statuto, con la registrazione nel 1896, della

nomina di Antonio Starabba di Rudinì, al vertice del suo secondo governo, fatta con un regio decreto di Umberto I di Savoia. In questo modo, la nomina del Presidente del consiglio perdeva la qualifica di atto privato del re.

Alla assoluta discrezionalità del re nella nomina del Presidente del consiglio, ed anche nella revoca dei ministri e dello stesso Presidente, si accompagnava — osserva Clementi — anche una libertà nella scelta dei ministri, in particolare dei ministri della difesa o della guerra, selezionati tra i militari, come, ad esempio, nei tre governi La Marmora (1860, 1865, 1866). In tema, va ricordato che fu solo, cinquant'anni dopo, nel secondo, brevissimo, governo Nitti (21 maggio 1920-15 giugno 1920) che si ebbe un ministro della guerra non militare (Rodinò, che fu tra i fondatori del Partito popolare italiano). E un non militare si ebbe pure nel successivo governo Giolitti (15 giugno 1920-4 luglio 1921), dove il posto di ministro della guerra fu occupato da Bonomi (Presidente della Confederazione dell'industria) fino al 2 aprile e da Rodinò fino al 4 luglio. A quel punto, la «fortezza» era stata espugnata.

Pur in presenza della discrezionalità del re, titolare del potere esecutivo che gli «appartiene» (ben illustrata da Clementi nella sua analisi), l'emersione del Presidente del consiglio come istituzione autonoma si caratterizza per un suo lento, ma progressivo, avvicinamento al Parlamento, considerato il vero strumento di limitazione della Corona, dove il Presidente avrebbe assunto, osserva 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, 1037 ss.), «via via sempre più spazio in sintonia con l'evoluzione concreta della prassi parlamentare» ed anche a seguito dell'emanazione del decreto Zanardelli n. 466/1901, che introduceva, esplicitamente, due soggetti istituzionali sconosciuti allo Statuto come il Consiglio dei ministri e il Presidente del Consiglio.

Il graduale allontanamento del Presidente del Consiglio dei ministri dalla Corona e il suo avvicinarsi al Parlamento, non incise, però, positivamente sulla durata dei governi statutari poiché la loro mancanza di stabilità era legata a diverse cause.

Una prima causa risiedeva nella dipendenza della vita del governo da una doppia fiducia: quella della Corona e quella del Parlamento, che la attribuivano e la toglievano, impedendo l'evoluzione del sistema verso un regime più stabile. Inoltre, si notava una estrema volatilità delle maggioranze, la mancanza di norme volte a regolare l'assetto organizzativo del governo, l'assenza di una legittimazione popolare, considerata l'esiguità del corpo elettorale e, anche, la inesistenza di una sede propria del governo, vicenda alla quale Clementi dedica una particolare attenzione.

Il complesso di questi elementi portava alla incapacità dei governi di esprimere un proprio indirizzo politico, considerando anche i poteri della Corona sulla loro nascita e sulla loro fine. Le vicende ora ricordate resero laboriosa, osserva Clementi, l'opzione tra un governo monarchico e la logica di un governo collegiale. Questo spiega anche l'alto numero di Presidenti del Consiglio dei primi governi statutari, che gestirono l'esecutivo in modi diversi, come mediatori o decisori. Tra questi ultimi fu certamente Cavour, che «diede vita e spessore, nella pratica della vita politica di quegli anni, a un figurino istituzionale che, appunto, prima non esisteva» (p. 27), anche se non volle codificare la nuova figura di primo ministro decidente, per non «turbare» il suo rapporto con la Corona.

Quindi, anche nella gestione cavouriana, che si distacca da quelle mediatrici di altri presidenti del consiglio, si mantenne l'assenza di regole. Contava, infatti, di più l'interprete politico del ruolo che non la sua formalizzazione. L'interprete politico poteva agire

RECENSIONI

come un *primus inter pares* oppure come un primo ministro. Tale fu, appunto, Cavour. Anche se questa seconda figura non piaceva al re, e neppure al Parlamento e ai cittadini.

Peraltro, in questa carenza di regole, che investiva le figure istituzionali di guida, ma anche l'organizzazione, il Presidente del Consiglio e la Presidenza riuscirono a trovare un loro assetto. Infatti, si diffuse la pratica delle funzioni ministeriali del Presidente del Consiglio assunte *ad interim*. Questo uso dilatava, da un lato, la funzione di guida del Presidente, anche se non ampliava il suo orizzonte temporale; dall'altro lato, l'*interim* di una o più funzioni ministeriali (di solito l'*interim* riguardava il Ministero dell'interno), consentiva al Presidente del Consiglio di usufruire di una sede e, alla Presidenza, di una organizzazione già collaudata e di personale impiegatizio adeguato. A questa si aggiunse, nel 1920, la nomina, all'atto della formazione del II governo Nitti, di un Sottosegretario di Stato figura che, da allora, fu sempre presente nei governi.

La situazione di incertezza sul ruolo del Presidente del Consiglio, prevalentemente configurato come mediatore all'interno di un organo collegiale, protrattasi fino alla prima guerra mondiale, accompagnata da consistenti difficoltà economiche, non consentì a un presidente come Giolitti, che aveva sempre goduto, tramite accordi personali, di maggioranze significative in Parlamento, di evitare il progressivo sfaldamento dei governi e la loro instabilità. Sono questi elementi, secondo Clementi, che aprirono la porta al fascismo.

Con l'avvento della Repubblica, l'esistenza del Presidente del Consiglio e della Presidenza del Consiglio si formalizza ma, osserva Clementi, in presenza di disposizioni inadeguate a definirne le funzioni, l'azione e l'organizzazione, affidate, malgrado il loro rilievo, a una legge ordinaria, senza che ne venissero indicati i limiti temporali di approvazione.

In materia, si può osservare che l'insufficienza della disciplina disegnata con gli articoli 92-95 della Costituzione, non ha portato a una espansione delle funzioni di governo come, invece, era avvenuto sotto lo Statuto. Infatti, mentre il vuoto normativo dello Statuto aveva consentito un distacco della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Presidente del Consiglio dalla Corona e l'assunzione di una formale esistenza, giocando, l'assenza della normativa, un ruolo positivo, le carenti disposizioni della Costituzione repubblicana, non portarono all'espansione dell'azione di governo, che fu frenata da vicende esterne quali la ricerca di maggioranze in Parlamento e la mancanza di un assetto organizzativo adeguato che costringe i governi a ricorrere all'*interim*, come in passato.

Ma, soprattutto, a queste vicende si aggiunse l'intervento, almeno nei primi anni della Repubblica, dei partiti politici, divenuti partiti di massa, che intervenivano nella formazione dei governi, sostituendosi al Presidente del Consiglio nella scelta dei ministri e, conseguentemente, nella individuazione dell'indirizzo politico. Va ricordato, inoltre, che anche il Capo dello Stato, nei primi anni della Repubblica, interveniva nella scelta dei ministri utilizzando, in retaggio, senza giustificazioni, i poteri della Corona.

Ad esempio, nel 1953, essendo Pella Presidente del Consiglio e accingendosi a un rimpasto, venne emanato un ordine del giorno dei gruppi parlamentari di Camera e Senato della Democrazia cristiana (i presidenti dei gruppi erano Moro e Ceschi) che esclude Aldisio, scelto da Pella, come ministro dell'agricoltura, in quanto non assicurava la continuità con la politica agricola democristiana. Di fronte a questa decisione Pella si dimise e declinò il nuovo incarico che Einaudi gli offriva. Ed è solo dopo questo rifiuto che Luigi Einaudi (*Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, Einaudi, 1956, 32 ss.), in una breve nota, osservò che è dovere del Presidente della Repubblica di «evitare che si pongano nel suo silenzio» comportamenti grazie ai quali «sembra accadere» che egli non trasmetta al suo successore le facoltà che la Costituzione gli attribuisce.

E, pur se nel 1982 Spadolini, come Presidente del Consiglio, per riaffermare la propria autonomia, aveva chiesto ai partiti una rosa di nomi tra i quali avrebbe scelto i componenti del governo, ancora nel 1991, il Presidente della Repubblica Cossiga, scrivendo al Presidente del Consiglio Andreotti, rivendicava il proprio diritto-dovere di valutare la lista dei ministri non più riconducibile ad una esclusiva attribuzione al Presidente del Consiglio. E lo stesso Andreotti, si legge nelle sue carte, giustificava la prassi che le delegazioni dei partiti (composte, a volte, anche di non parlamentari, ciò che sollevava proteste) designassero i ministri e i sottosegretari.

Questi diversi freni hanno impedito al governo di porre in essere un'attività, funzionale a una società in espansione, che usciva da venti anni di immobilità economica e sociale, conclusasi con una guerra.

Analizzando le disposizioni costituzionali, fu, soprattutto, il primo comma dell'art. 95 a destare perplessità tra gli studiosi per le ampie ed eterogenee scelte lessicali volte a descrivere, più che a definire, l'attività del Presidente del Consiglio. Questi dirige, mantiene, promuove, coordina ed è responsabile della politica generale del governo, senza alcun riferimento al momento precedente, quello della elaborazione dell'indirizzo politico. In modo tale che al Presidente del Consiglio, come ha osservato Giuliano Amato (*La Presidenza del Consiglio dei ministri come organo di coordinamento politico-amministrativo*, in *Presidenza del consiglio dei ministri*, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018, Roma, Università LUISS Guido Carli, *Le testimonianze dei sottosegretari alla Presidenza*, 11 ss.), sarebbe affidata la direzione di una funzione determinata altrove, e cioè nel Consiglio dei ministri.

Ricostruendo la nascita della normativa repubblicana in tema di governo e dei suoi caratteri, Clementi ricorda che il costituente, al momento di precisare le regole e le funzioni delle istituzioni di governo, fu spinto verso una rappresentazione estremamente limitata del loro ruolo adottando una configurazione «restia all'affermazione di qualsivoglia primazia» (p. 55), in continuità con il passato statutario. Infatti, nel corso della discussione, la definizione di primo ministro, di cui all'art. 86 del disegno di legge, oggi art. 95, fu sostituita da quella di Presidente del Consiglio dei ministri per difendersi, con l'adozione di una terminologia appropriata, da una possibile «dittatura futura». E su questa scelta, sia De Gasperi che Togliatti mostrarono una convergenza di vedute.

Il timore del ritorno al passato fascista impedì al costituente di evitare il ripetersi di quanto era stato sperimentato sotto lo Statuto albertino e cioè che il Presidente del consiglio, al di là dell'interpretazione che ne fu data da alcune figure forti (come, ad esempio, Cavour), restasse un *primus inter pares*, poco più di un ministro, con funzioni appena delineate (p. 68), esaltando la collegialità dell'istituzione, e quindi la figura di un Presidente mediatore, come era avvenuto prima del fascismo. E quando il tema dei poteri del governo venne discusso nella seconda sottocommissione, dedicata all'organizzazione costituzionale dello Stato, presieduta da Umberto Terracini, la maggior parte dei componenti si pronunciò a favore di una forma di governo parlamentare e fu solo Egidio Tosato a richiedere il potenziamento dell'esecutivo, secondo il modello britannico, scartando il principio collegiale a favore di quello monocratico, che avrebbe permesso ai governi una maggiore stabilità.

Anche il dibattito in aula e il timore di un ritorno alla dittatura fascista confermarono una interpretazione fortemente riduttiva della funzione dell'esecutivo, con un Presidente del consiglio che non si differenziava dagli altri ministri (p. 62).

A Costituzione approvata, la previsione di una riserva di legge ordinaria (art. 95, comma 3), che doveva essere dedicata all'ordinamento della Presidenza del Consiglio,

RECENSIONI

alla determinazione del numero dei ministeri e alla loro organizzazione, rispecchiò l'ambiguità delle disposizioni sul governo. Queste lasciavano irrisolto anche il tema della priorità da attribuire al principio collegiale o a quello monocratico, affidandolo al legislatore ordinario. A sua volta, il Parlamento si dimostrò incapace di assumere decisioni per integrare le disposizioni, indubbiamente carenti, della Costituzione, tanto che nella prima legislatura repubblicana non si tenne conto delle disposizioni sulla riforma dello Stato cui doveva essere data attuazione e, ancora negli anni Ottanta, giunti all'VIII legislatura, si discuteva, sul riassetto dei rapporti Parlamento-governo nel contesto di un Parlamento riottoso che condusse, con estrema lentezza, alla fondazione dello Stato repubblicano, come osservato da Massimo Severo Giannini (*La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regione e governo locale*, I, 1981, n. 6, 17 ss.).

Il dissolvimento dei partiti, che non interverranno più nella scelta dei ministri e il più ridotto ruolo del Capo dello Stato, hanno portato a un potenziamento dell'attività di governo, dovuto anche al ricorso a maxiemendamenti. Questi, risalenti anche ai primi anni Cinquanta, consistono nella presentazione, nel corso dell'esame di un disegno di legge, di una proposta di modifica del testo in discussione, sostituendone l'impianto normativo. Sul testo, al fine di ottenere una maggiore disciplina parlamentare, viene posta la questione di fiducia per l'approvazione della legge.

Su questo potenziamento, pur in assenza delle riforme costituzionali, tentate negli ultimi trenta anni e mai giunte al traguardo, ha avuto, scrive l'autore, un peso determinante l'individuazione, nel 1961, di Palazzo Chigi come sede per la Presidenza del consiglio che vi si trasferì, lasciando il Viminale, al momento del primo governo Moro (1963-1964). Peraltro, senza disconoscere gli effetti positivi del trasferimento nella nuova sede, che Clementi mette in rilievo, si può ricordare che, nella storia repubblicana, gli anni Cinquanta sono anni caratterizzati da una consistente azione di governo. Basti pensare alla riforma agraria, alla Cassa per il Mezzogiorno e, ancora prima, al piano Fanfani per le case ai lavoratori.

Certo, con la nuova sede, la Presidenza ha cessato di essere configurata alla pari di un ministero (p. 99) e questo cambiamento, secondo Clementi, ha contribuito anche a irrobustire la struttura ministeriale (p. 102) nel senso che la difficoltà di coordinamento dell'attività ministeriale ha spinto alla istituzione dell'Ufficio della Presidenza per sovrapprimere gli apparati burocratici dei singoli ministeri (p. 103). E sulla maggiore forza del governo, anche valutando l'azione di indirizzo politico svolta dai comitati interministeriali, Mauro Calise (*Il destino dei partiti*, in *Quad cost.*, n. 1, 2023) ha osservato che, con un certosino processo di riforma, culminato, poi, nella legge n. 400/1988, la Presidenza del Consiglio si è andata trasformando nel fulcro operativo del governo.

Oggi, il Presidente del Consiglio, nella presente frammentazione delle funzioni tra diverse istituzioni pubbliche, quali la CONSOB, l'AGCOM o l'AGCM, è investito di un'attività di coordinamento che si avvale di una organizzazione complessa, ricca di sedi, di uomini e di mezzi.

Per effetto dei mutamenti interni della società e della europeizzazione, la configurazione giuridica del Presidente del Consiglio ha acquistato un più denso significato soprattutto, secondo Andrea Manzella (*Il presidente del governo*, in *I Presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., 1159 ss., spec. 1177), «per la relevantissima incidenza del fattore 'esterno' che la colloca nella fitta rete di interdipendenze dello Stato».

Per questi motivi, il Presidente del Consiglio gode, attualmente, di rilevanti poteri e di nuovi compiti affidatigli dall'ordinamento europeo e, come componente del Consiglio europeo, acquisisce un sovrappiù di funzioni rispetto a quelle disegnate nella Costitu-

zione. Soprattutto, le nuove attribuzioni mostrano una scissione tra Presidente e Presidenza del Consiglio, tanto che oggi, con il d.l. n. 77/2021 (c.d. decreto Semplificazioni-*bis*), si possono individuare compiti attribuiti direttamente alla figura del Presidente del Consiglio, con l'invito a riferire, periodicamente, all'organo collegiale di governo. È stato anche osservato da Sabino Cassese (*Prefazione*, in *I Presidenti del consiglio dei ministri nella storia repubblicana*, cit., I, V ss.), che queste vicende hanno trasformato la configurazione del Presidente del Consiglio da *primus inter pares* a primo ministro. Ma il rafforzamento del governo ha prodotto effetti anche nel rapporto con il Parlamento, espropriato di alcune funzioni. Basti pensare all'introduzione del bicameralismo alternato, cioè di approvazioni legislative monocamerali, effettuate, ad anni alterni, dalla Camera o dal Senato, perché il governo non rispetta i tempi necessari a una approvazione bicamerale. Nel contempo, si nota un incremento dell'attività legislativa governativa attraverso i decreti-legge, e anche attraverso l'esteso uso dei DPCM, anche se questo consolidamento dei poteri non ha portato alla stabilità dei governi che ha, infatti, una diversa matrice di natura costituzionale.

Sono dunque solo le leggi responsabili della forza o della debolezza dei governi? L'interrogativo è legittimo dal momento che lo studio mostra trasformazioni del governo non sempre legate a leggi, ma anche a mutamenti interni della società, e a modificazioni esterne derivanti dagli interventi europei.

Questi cambiamenti non hanno portato, però, alla stabilità dei governi, tema sul quale Clementi, nel suo studio a volte affollato da un eccessivo numero di testimoni, ritorna spesso ripercorrendo più volte vicende già analizzate.

Chiusa la stagione delle riforme a seguito dei fallimenti delle commissioni bicamerali D'Alema, Berlusconi e, da ultimo, Renzi, Clementi, concludendo la sua indagine, ritorna sul tema del governo monocratico o collegiale e sulla necessità di un'attività di governo stabile che deve passare attraverso riforme costituzionali, fondate su una maggioranza di elettori che esprima un *premier*. E suggerisce che per trasformare l'instabilità in stabilità, in un programma di riforma elettorale si dovrebbe inserire sulla scheda, al momento del voto, «l'indicazione preventiva del Presidente del consiglio riconoscendogli, così, una legittimazione diretta da parte degli elettori», in modo che la coalizione che esprime il vincitore, veda il suo *leader* nominato presidente del consiglio (p. 219).

RITA PEREZ

245

NOTE BIBLIOGRAFICHE

A cura di: Daniele Avitabile, Livia Baldinelli, Gianluca Buttarelli, Alessandra Mattoscio, Sarah Micheli, Giorgio Mocavini, Rosaria Morgante, Francesca Saveria Pellegri, Giulio Rivellini, Agostino Sola, Costanza Trappolini, Giulio Vesperini.

GIULIANO AMATO e DONATELLA STASIO, *Storie di diritti e di democrazia. La Corte costituzionale nella società*, Milano, Feltrinelli, 2023, 276, ISBN: 9788807493706.

Nel libro si rievocano le trasformazioni della Corte costituzionale nelle attività di comunicazione al grande pubblico, a partire dalle esperienze di Giuliano Amato, giudice della Corte dal 2013 al 2022, nonché presidente della stessa per alcuni mesi del 2022, e di