



I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2018, pp. 202*.

L'analisi del ruolo e delle prerogative del Presidente del Consiglio dei Ministri è fondamentale per comprendere le caratteristiche delle forme di governo e degli assetti politico-istituzionali. Lo studio delle dinamiche che ne investono la figura rappresenta un validissimo piano prospettico per esaminare la dialettica fra gli organi costituzionali e l'influenza che essi subiscono dal circuito partitico. Il Volume *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, edito da Jovene, 2018, di Ines Ciolli – Professoressa di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza Università di Roma – costituisce una piacevole e organica novità scientifica nel panorama della dottrina giuspubblicistica italiana. In piena aderenza alla propria formazione giuridica, arricchita e integrata da un opportuno approccio storico e politologico, l'Autrice affronta il tema in una prospettiva diacronica e sincronica, viaggiando idealmente attraverso una forma di Stato liberale-oligarchica di matrice statutaria a una di tipo democratico-costituzionale intervallata dal regime politico fascista di natura autoritaria a tendenza totalitaria. Il dato giuridico è integrato da quello *metagiuridico fattuale* di natura partitica. Infatti, sulla base dell'insegnamento di Leopoldo Elia, contenuto nella celebre voce *Governo (forme di)* sull'*Enciclopedia del diritto* del 1970, lo studio dei concreti e mutevoli rapporti tra gli organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico non può trascendere dalle influenze funzionali e organizzative che su di essi spiegano i partiti politici.

La descrizione puntuale delle fattispecie storico-politico-costituzionali che hanno caratterizzato la genesi e l'evoluzione del Presidente del Consiglio nella storia repubblicana ci vengono fornite attraverso una specifica chiave di lettura. La stessa ruota

* Contributo sottoposto a *peer review*.

intorno all'alternarsi del principio monocratico, teso a valorizzare un possibile ruolo di preminenza del Presidente del Consiglio rispetto ai Ministri e di quello collegiale, per effetto del quale il Consesso governativo amplifica la funzione del vertice dell'Esecutivo a quella di mero coordinatore e mediatore della squadra ministeriale. Anche in questo caso il ruolo delle formazioni partitiche si riflette inevitabilmente nel concreto funzionamento della compagine di governo e della forza politica del Presidente del Consiglio, soprattutto in quelle fasi storico-politiche in cui l'omogeneità e la compattezza delle forze di governo e l'autorevolezza dei leader politici Presidenti del Consiglio spiegano effetti diversi sul principio monocratico o collegiale. In quest'ultimo senso, mi sembra di poter rilevare che l'approccio metodologico impiegato da Ines Ciolli sia anche di tipo *'realistico'*, ossia perfettamente consapevole delle moderne tendenze atte a centralizzare il ruolo del Presidente del Consiglio. Ciò è dovuto sia ad un fattore endogeno, costituito dalla liquefazione del circuito partitico; sia ad uno esogeno, connesso ai processi di integrazione sovranazionale e alle influenze europee che implicano la necessità di poter avere a disposizione un organo monocratico forte, in grado di assicurare – nel più breve tempo possibile – decisioni rapide ed immediatamente esecutive.

Passo ora ad alcune osservazioni più specifiche sul Volume. Quest'ultimo inizialmente prende in considerazione la figura del Presidente del Consiglio partendo da un'analisi prettamente storica in termini meramente descrittivi e compilativi. Ne viene evidenziata l'evoluzione del ruolo, strettamente connesso con la forma di governo parlamentare basata sul rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo. Riportando con chiarezza il dibattito che coinvolse politici e giuristi (cita a pp. 13 Gladstone, Peel, Sibert, Burdeau e Finer) sulla superiorità giuridica o meno dell'organo monocratico in commento rispetto agli altri Ministri e comparandone la figura nell'Italia statutaria, nella Francia della III Repubblica e in Inghilterra, Ines Ciolli 'sfrutta' la carica del Presidente del Consiglio per evidenziare, successivamente – citando ampia dottrina – come la stessa abbia costituito un elemento di rottura dal passaggio al regime politico liberale-oligarchico a quello fascista, amplificato con la legge n. 2263 del 24 dicembre 1925 sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato. Questa prima parte si conclude con la sintesi del dibattito che si ebbe in Assemblea Costituente sul ruolo del vertice dell'Esecutivo, inteso come organo di guida e raccordo tra Governo e maggioranza parlamentare.

La parte centrale e finale del Volume ne rappresenta il cuore, perché più significativa per comprendere la posizione e la tesi dell'Autrice. A me sembra che Ciolli incentri la sua opera sull'articolo 95 Cost. Ricordando come lo stesso sia caratterizzato da una elevata dose di elasticità ed ambiguità, l'A. specifica come il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana non si atteggi a organo gerarchico rispetto ai Ministri, ma si

pone ancora come un *primus inter pares* titolare di prerogative in base alle quali dirige, ma non determina la politica nazionale. È da questo presupposto fondamentale che la costituzionalista evidenzia come le competenze, il ruolo e la stessa forza politica della guida dell'Esecutivo vadano considerate 'sistematicamente', prendendo a riferimento i rapporti con il Capo dello Stato, il sistema partitico, la legislazione elettorale in senso stretto. Trattasi di tre aspetti che vengono esaminati congiuntamente. Un sistema partitico compatto o meno incide sulla configurazione monocratica o collegiale dell'azione di governo. In questo senso, viene fatto comprendere come l'esistenza di una maggioranza coesa offre una maggiore possibilità dell'esercizio di "un potere monocratico più accentuato" (p. 81). Viceversa, una coalizione maggiormente disomogenea accentuerebbe la collegialità del Governo e le doti di mediazioni del Presidente del Consiglio. Tali dinamiche sono condizionate, come si spiega, anche dal rendimento maggioritario o non maggioritario del sistema elettorale in senso stretto, che può ispirare la strutturazione dell'offerta politica in termini di coalizioni e alleanze. Gli andamenti partitici ed elettorali possono condizionare, altresì, la scelta del Presidente della Repubblica nel conferimento dell'incarico (A. Celotto, *Le regole dell'incarico*, in *Federalismi*, n. 4/2018). Ciolli mette in evidenza i poteri a fisarmonica della massima carica dello Stato che si estendono o si restringono a seconda della compattezza o della disarticolazione del circuito partitico. In un contesto proporzionale, con una coalizione debole, i poteri del Presidente della Repubblica si estendono e ne sarà più pregnante l'intervento ai fini della formazione di un Governo che possa godere della fiducia delle Camere; di contro, in un ambiente politico maggioritario con partiti compatti, la fisarmonica presidenziale si restringe. Analogamente, da siffatte dinamiche scaturiscono effetti sulle proposte di nomine dei ministri. L'A. sottolinea inoltre come la presenza di un leader forte abbia maggiori possibilità di esercitare una più incisiva influenza nella scelta dei nominativi che andranno a ricoprire i Dicasteri più rilevanti.

La bontà di siffatte osservazioni trova un riscontro empirico in quanto accaduto negli ultimi anni. L'adozione di sistemi elettorali con premio di maggioranza (l. 270/2005 e l. 52/2015, mai applicata), tentando di semplificare l'offerta politica, hanno spiegato effetti sul ruolo del Presidente del Consiglio e quello del Capo dello Stato. Le esperienze di Berlusconi *quater* (8 maggio 2008 – 12 novembre 2011, XVI Legislatura su cui v. E. Catelani, *Il Presidente del Consiglio incaricato, individuazione e ruolo nel procedimento di formazione del Governo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2018) e di Renzi (22 febbraio 2014 - 7 dicembre 2016, XVII Legislatura, su cui v. F.R. De Martino, *Il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2018) hanno accresciuto il ruolo monocratico del vertice dell'Esecutivo nei suoi rapporti con gli altri componenti il Governo. Entrambi hanno di fatto centralizzato e accentrato il potere. Lo stesso Presidente della Repubblica, nel conferimento dell'incarico ha certificato una situazione

politica semplificata, nominando Presidente del Consiglio il leader della coalizione o del partito di maggioranza relativa che, in genere, ha maggiori probabilità di formare un Governo supportato da una maggioranza in Parlamento (il primo precedente di cumulo di cariche si ebbe nel 1958 con il Governo Fanfani II, segretario della Democrazia cristiana). Successivi esempi sono stati quelli di Spadolini nel 1981 segretario del Partito repubblicano e di Craxi nel 1983 segretario del Partito socialista). È con l'ennesima crisi del sistema partitico-parlamentare che il ruolo del Capo dello Stato è divenuto maggiormente rilevante (M. Olivetti, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in Amministrazione in cammino, 2014; N. Maccabiani, *Il Capo dello Stato di fronte alle difficoltà economico-finanziarie e politiche del Paese*, in Rivista Aic, 2012). Penso alle esperienze del Governo tecnico Monti (16 novembre 2011 – 21 dicembre 2012, XVI Legislatura) e del Governo Letta (28 aprile 2013 - 14 febbraio 2014, XVII Legislatura). Dinanzi all'emergenza economica, l'allora Presidente Napolitano profuse tutto il suo impegno per ricercare una solida maggioranza parlamentare che potesse dare la fiducia a Governi che potessero risollevare la preoccupante situazione dei conti pubblici del Paese, estendendo la fisarmonica delle sue prerogative. Sia l'esperienza dell'Esecutivo Letta che quella di Giuseppe Conte (XVIII Legislatura) testimoniano come, in presenza di un Governo sostenuto da forze politiche non ideologicamente omogenee, il Presidente del Consiglio amplifica la sua funzione di mediatore e collante politico fra le componenti politiche che sostengono il Governo. Ciò si è dimostrato tanto più vero rispetto all'esperienza del Governo Conte, nato da un'alleanza tra Movimento 5 Stelle e Lega sulla base di un accordo/contratto di governo [in generale sul tema, R. Nania, *Indirizzo politico e accordi di coalizione nel funzionamento della forma di governo*, in G. Amato, F. Lanchester, (a cura di), *La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di governo*, Quaderni di Nomos, Giuffrè, 2015] di cui il Presidente del Consiglio si erge a garante politico (A. Morelli [a cura di], *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, Esi, 2018). In quest'ultima fattispecie, la formazione del Governo è dipesa da un esito elettorale che, sulla base di una legge elettorale a prevalenza proporzionale (l. n. 165/2017), non ha delineato una chiara maggioranza elettorale che potesse divenire maggioranza parlamentare. Ruolo non irrilevante ha ricoperto, anche in questo caso, il Presidente della Repubblica il quale, attraverso le consultazioni e il conferimento di mandati esplorativi ai Presidenti delle Camere, ha tentato di arginare e risolvere la crisi del sistema, favorendo la formazione di un Governo.

Da queste considerazioni sistematiche emerge la posizione dell'Autrice e la sua interpretazione sulla figura costituzionale del Presidente del Consiglio. I frequenti richiami che vengono fatti – sia nel testo che nelle conclusioni – alla crisi dei partiti e alla

verticalizzazione del potere nei leader mi sembra decisivo. Ciolli prende atto di come la destrutturazione del circuito partitico abbia favorito una maggiore forza delle singole personalità politiche e del Presidente del Consiglio, divenuti centri monopolistici della rappresentanza degli interessi, che si ergono a panacee alle fratture sociali. Un fenomeno che “oggi assume le forme di una regolarità”, p.166. Ciò si è verificato, negli ultimi anni, solo con i Governi Berlusconi, Monti e Renzi; le esperienze di Letta e di Conte testimoniano, invece, come la tendenza alla monocraticità non sia costante, ma rispecchi una tendenza sinusoidale diretta conseguenza dell’assetto partitico e della compattezza delle maggioranze parlamentari. Dalle righe del testo emerge come il pensiero dell’Autrice sia quello di ritenere fondamentale un recupero della centralità dei partiti nella selezione e nel filtro delle istanze sociali e nella definizione dell’indirizzo politico generale. Quest’ultimo non deve essere appannaggio nemmeno del Presidente del Consiglio. È nella sua individuazione che emerge e deve essere valorizzato il ruolo di mediatore dello stesso chiamato a contemperare e a coordinare l’elaborazione dei fini ultimi dello Stato attraverso una costante opera di confronto con il Parlamento e con i partiti nell’esercizio delle sue competenze. Trattasi di una posizione condivisibile in quanto maggiormente conforme all’equilibrio nel funzionamento all’interno dell’organo costituzionale Governo e alla ‘prudenza’ con cui i Costituenti hanno configurato il ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio, allontanando ogni ipotesi di esclusivo accentramento di potere in un solo organo monocratico. Ciolli, pertanto, privilegia una lettura che esalta la funzione di centro di equilibrio politico del vertice dell’Esecutivo, valorizzando una dimensione collegiale dell’azione di governo a dispetto dell’eccessivo ruolo monocratico. Ciò è testimoniato non solo dalle considerazioni che rifiutano l’idea di attribuire al solo Presidente del Consiglio un potere esclusivo di revoca dei Ministri in caso di dissenso (p.117) e ‘intestargli’ l’indirizzo politico (p. 155); ma anche dall’ultima frase con cui si conclude il Volume e che riporto integralmente: “Il nostro non è un Paese per Capi”, p. 178. Trattasi di un’osservazione giusta e opportuna. L’Italia non può essere un Paese per Capi (*c* maiuscola), ma non può esserlo nemmeno per capi (*c* minuscola). Occorrono Statisti che in ogni stagione politica custodiscano e coltivano il senso dello Stato e delle Sue Istituzioni.

Marco Mandato