

Roberto Palenca Tabulazzi

Le trasformazioni dell'organizzazione del Governo dal periodo statutario all'esperienza repubblicana

SOMMARIO: 1. L'apparato amministrativo a supporto del Presidente del Consiglio nella complessa relazione tra Re, Governo e Parlamento – 2. Il problema della titolarità del potere di organizzazione dei Ministeri: la prima fase di attuazione dello Statuto albertino – 2.11 (segue): il decennio Depretis – 2.2. (segue): la fase crispina. – 2.3. (segue): l'età giolittiana – 2.4. (segue): il ventennio fascista – 3. Discontinuità e continuità fra l'esperienza statutaria e quella repubblicana

ABSTRACT: This essay focuses, at first, on the development of the administrative offices directly submitted to the President of the Council of Ministers, which is connected to the evolution of his role. Subsequently, the emphasis is on the organizational power of the Ministries, which, during the Albertine Statute period, was owned, under certain circumstances, by the executive branch and, under others, by the Parliament. As a conclusion, the essay analyses the reforms that have affected the central administration since 1999 and highlights, in a sort of continuity with the experience of the Kingdom of Italy, the propensity of the different Cabinets for redefining this structure according to the current political demands.

KEYWORDS: Government organization - Ministries - Presidency

1. L'apparato amministrativo a supporto del Presidente del Consiglio nella complessa relazione tra Re, Governo e Parlamento

Nel corso del periodo statutario, l'apparato amministrativo a supporto del Presidente del Consiglio segue da vicino il concreto evolversi dei rapporti tra Re, Governo e Parlamento. È possibile individuare cinque fasi nelle quali tale struttura ha assunto caratteristiche diverse: la prima fase di stretta applicazione dello Statuto, il periodo della sinistra al potere, la fase crispina, l'età giolittiana e il ventennio fascista.

Inizialmente, almeno fino al 1876, non esisteva «un autonomo spazio» per la figura del Presidente del Consiglio e, di conseguenza, mancavano completamente i presupposti per l'istituzione di un apparato operativo posto alle sue dirette dipendenze¹. I protagonisti indiscussi del nuovo sistema istituzionale, nonostante la forte personalità di Cavour, furono infatti il Re e il Parlamento². Il riconoscimento di una posizione giuridica del Presidente del Consiglio, elemento fondamentale per la creazione di un apparato della Presidenza, venne ostacolato sia dal Parlamento, «geloso delle sue prerogative da poco

¹ I. Tucci, *Aspetti storici del problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in E. Spagna Musso (cur.), *Costituzione e struttura del Governo, il problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, I, Padova 1979, p. 31 e ss.

² Sul punto P. A. Capotosti, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano 1986, p. 135, evidenzia che «forme di preminenza di qualche Ministro all'interno del gabinetto» erano dovute «a ragioni di prestigio personale e assai poco a motivi di ordine istituzionale». Secondo l'attenta ricostruzione storica di S. Merlini, *Il Governo costituzionale*, in R. Romanelli (cur.), *Storia dello Stato italiano dall'unità ad oggi*, Roma 1995, p. 24, Cavour era consapevole «del fatto che finché l'unità italiana non fosse stata raggiunta le istituzioni avrebbero continuato a vivere in una situazione di permanente eccezionalità nella quale il Re avrebbe avuto un *di più* non regolabile e comprimibile per via giuridica». Anche C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari 2007, p. 71, ricorda come alle origini della vita costituzionale subalpina, nonostante l'autorevolezza e la forte personalità di Cavour, le concrete attribuzioni del Presidente del Consiglio rimanevano quelle di convocare il Consiglio dei Ministri e dirigerne le discussioni.

strappate al potere sovrano», sia dal Re, non disposto a correre il rischio della creazione di un ulteriore centro di potere in grado di ridurre la sua influenza³.

La forma di governo rinvenibile nello Statuto albertino – concesso da Carlo Alberto il 4 marzo del 1848⁴ – si basava su un sistema monarchico-rappresentativo (art. 2) nell'ambito del quale il potere esecutivo apparteneva al Re (art. 5), che lo esercitava per mezzo di ministri responsabili (art. 67) da lui nominati e revocati (art. 65)⁵. L'art. 67 non specificava, tuttavia, verso chi fosse operante tale responsabilità: se nei soli confronti del Re, delle Camere, oppure di entrambi⁶. Da una parte, infatti, in base all'art. 65, sembrava logico e corretto ritenere che quest'ultimi rispondessero del loro operato soltanto dinanzi al Re; dall'altra, visto il carattere rappresentativo dell'intero sistema sancito nell'art. 2, tale responsabilità si prestava ad essere configurata anche verso la Nazione e i suoi rappresentanti, tanto più che lo stesso Statuto stabiliva espressamente che «le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma d'un Ministro» (art. 67, 2° comma). Ad ogni modo, è evidente che attraverso la formulazione contenuta nell'art. 67, gli autori dello Statuto mirassero ad una «separazione del potere esecutivo dal Re». Ad eccezioni di alcune interpretazioni minoritarie, l'opinione politico-dottrinale che si richiamava alla «lettera dello Statuto» non giunse mai ad affermare che l'appartenenza al Re del potere esecutivo significasse il pieno mantenimento di tale potere in capo al Sovrano⁷.

³ I. Tucci, *Aspetti storici del problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 32; sul punto anche S. Merlini, *Il Governo costituzionale*, cit., p. 24, sottolinea che «Carlo Alberto prima, e Vittorio Emanuele II dopo, manifestarono tutta la loro ostilità allo sviluppo, dentro il Consiglio dei Ministri, di un soggetto in grado assumere la direzione del Governo».

⁴ Lo Statuto albertino, definito nel preambolo «*quale legge fondamentale perpetua e irrevocabile della monarchia*», fu redatto tenendo presente la costituzione francese del 1814 così come recepita nel 1830 da Luigi Filippo d'Orleans, e quella belga del 1831. Esso fu esteso al resto dell'Italia man mano che si annettevano al Regno di Sardegna e del Piemonte – in virtù di successivi plebisciti – i vari stati preesistenti sul territorio italiano. Sui caratteri del costituzionalismo moderno si v., su tutti, M. Fioravanti, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino 1995.

⁵ Sul regime costituzionale italiano nel periodo statutario, si rinvia, fra gli altri, a: F. Racioppi - I. Brunelli, *Commento alla Statuto del Regno*, Torino 1909; S. Romano, *Lezioni di diritto costituzionale*, Pisa 1912; V. E. Orlando, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze 1920, S. Trentin, *Corso di Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1926; R. Martucci, *Storia costituzionale italiana dallo Statuto Albertino alla Repubblica*, Roma 2002.

⁶ Sull'ambiguità della formulazione dell'art. 5 dello Statuto albertino si v. R. Martucci, *Storia costituzionale italiana dallo Statuto albertino alla Repubblica*, cit., p. 41 ss.

⁷ S. Merlini, *Il Governo costituzionale*, cit., p. 7 e ss. Anche C. Ghisalbetti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., p. 50, sottolinea come «fin dall'entrata in vigore dello Statuto la cultura politica e la dottrina giuridica avevano iniziato un serio discorso sulla supremazia del legislativo e sul carattere fondamentalmente rappresentativo del regime, destinato ad incidere profondamente sulla concezione dei reciproci rapporti tra Corona, Governo e Parlamento ai sensi della lettera e dello spirito dello Statuto». Il carattere parlamentare quasi immediato della forma di governo statutaria venne sostenuto, tra gli altri, da A. Amorth, *Vicende costituzionali italiane dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in «Questioni di storia del risorgimento e dell'unità d'Italia», Milano 1951, p. 787 e ss. Sul fondamento giuridico del passaggio dalla monarchia costituzionale pura al regime parlamentare la letteratura è molto ampia. Per lungo tempo si è sostenuto che tale fondamento si rinvenisse nella consuetudine, E. Crosa, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino 1922, p. 120 e ss.; C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma 1936 e, oggi, ristampa con prefazione di E. Cheli, Milano 2000, p. 52. A partire dalla seconda metà degli anni sessanta l'opinione prevalente lo fa invece risalire nell'istituto della convenzione, G. U. Rescigno, *La responsabilità politica*, Milano 1967, p. 16 e ss.; G. Zagrebelsky, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1968, p. 809; V. Zangara, *Costituzione materiale e costituzione convenzionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, I, Milano 1977, p. 391. Come ha

Fin da quando si insediò il primo Governo Balbo apparve quindi naturale ricercare l'espressa fiducia da parte della Camera elettiva. Il passaggio dalla monarchia costituzionale pura alla monarchia parlamentare non fu tuttavia istantaneo, bensì lento e graduale, con continui momenti evolutivi ed involutivi⁸. Se da un lato, infatti, il rapporto tra Governo e Parlamento si delineò, quasi immediatamente, secondo modalità che potevano dare l'idea della piena affermazione di un sistema parlamentare, se non altro perché la fiducia della Camera fu da subito ritenuta indispensabile; dall'altro lato, il Re conservò per lungo tempo una vera e propria ingerenza sulle prerogative proprie dell'Esecutivo, costretto ad una continua ricerca, soprattutto rispetto al gabinetto inglese, di un proprio spazio di manovra⁹. D'altronde, in un quadro politico-costituzionale nel quale la base elettorale era limitata e disomogenea¹⁰ e i partiti politici si trovavano ancora in uno stato embrionale¹¹, il Re non poteva non continuare a svolgere un ruolo di primo piano. Basti pensare, ad esempio, come per lungo tempo, di fronte alla mancata definizione della titolarità della Presidenza del Consiglio, era il Sovrano stesso a presiedere il Consiglio dei Ministri; o ancora, al fatto che le dimissioni da parte del Presidente non comportavano automaticamente quelle del Governo nella sua interezza¹².

Nella prima fase dell'ordinamento statutario non esisteva dunque né un Presidente del Consiglio, né un Governo inteso come «organismo unitario», e se tale termine era utilizzato, come ad esempio negli artt. 59 e 60 dello Statuto, veniva implicitamente sottintesa l'aggiunta «Governo del Re»¹³.

efficacemente evidenziato S. Merlini, *Il Governo costituzionale*, cit., p. 6, infatti, «la consuetudine non avrebbe potuto operare contro quelle norme statutarie che attribuivano al Re la titolarità del potere esecutivo; e inoltre, la responsabilità ministeriale di fronte al Parlamento si sarebbe instaurata così sollecitamente da escludere il requisito della costante ripetizione del comportamento nel tempo». L'autore, inoltre, pur riconoscendo «che la convenzione non avrebbe potuto modificare la lettera statutaria», ritiene che essa «si attaglia bene al rapporto tra Parlamento e Governo che si instaurò in concreto e per mutuo soccorso fin dal 1848, come testimoniano dibattiti parlamentari e dichiarazioni di governo».

⁸ In questo senso si veda G. Maranini, *Storia del potere in Italia*, Firenze 1967, cit., p. 155 e ss. Sul Punto anche S. Merlini, *Il Governo costituzionale*, cit., p. 9 e ss., il quale evidenzia come «al momento della nomina del primo Governo Balbo mancavano del tutto i due pre-requisiti posti da Bagheot alla base del governo parlamentare: anzitutto l'esistenza di un partito predominante, in grado di indicare al Sovrano in maniera tassativa il Primo ministro. In secondo luogo un Parlamento (in realtà, una camera elettiva) dove lo stesso partito avesse selezionato quel "Charmed circle" dal quale il Primo ministro avrebbe potuto, e dovuto, scegliere gli altri membri del governo».

⁹ C. Colapietro, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione*, in F. Modugno (cur.), *Lineamenti di Diritto Pubblico*, Torino 2012, p. 359.

¹⁰ Sul punto A. Barbera, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in "Quad. Cost.", 2011, p. 14, il quale sottolinea come «le basi della rappresentanza rimasero per lungo tempo ristrette: alle prime elezioni (nel 1861 ma senza Veneto e Lazio) la chiamata alle urne riguardò 418.696 elettori, pari all'1,9% della popolazione residente; alle elezioni del 1909, dopo una parziale estensione del suffragio operata nel 1892, gli elettori erano solo l'8,3% dei cittadini». Anche «i requisiti di censo (almeno 40 lire di imposte pagate, poi scese a 19 lire) e di istruzione erano rigidissimi. Il suffragio universale sarebbe stato introdotto solo nel 1912 e allargato definitivamente nel 1919 (non alle donne, però)».

¹¹ Ivi, p. 15. In particolare, secondo Barbera «l'assenza di partiti politici organizzati non favorì (...) la formazione di salde leadership democraticamente legittimate».

¹² C. Colapietro, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 359.

¹³ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1969, p. 519.

La sostanziale debolezza del ruolo del Presidente del Consiglio emergeva anche dalla tendenza di quest'ultimo ad assumere *ad interim* i ministeri più importanti (Interni, Esteri o un Ministero economico). Quasi tutti i Presidenti erano infatti consapevoli che per poter avere una qualche forma di superiorità politica all'interno del Consiglio dei Ministri occorreva disporre di uno o più apparati ministeriali¹⁴. Occorre tener presente, inoltre, che al Sovrano, in base all'art. 5 dello Statuto spettavano non solo tutte le decisioni di politica estera¹⁵, ma anche il comando delle forze armate. Se poi si considerano l'influenza che il Re aveva nell'apertura delle crisi di governo e nella loro soluzione, e il fatto che la Corona considerò sempre esistente il principio della responsabilità dei Ministri dinanzi al Re¹⁶, risulta evidente come il principale limite all'affermazione di un sistema parlamentare fosse legato soprattutto alla forte ingerenza della Corona nell'esercizio del potere esecutivo¹⁷. Diversamente dal modello inglese, caratterizzato da una doppia relazione fiduciaria tra Governo e Camera elettiva da una parte, e tra gabinetto (e il suo *leader*) e corpo elettorale dall'altra, si affermò infatti un sistema che poneva accanto alla classica relazione fiduciaria intercorrente tra Governo e Camera elettiva, quella inderogabile tra Governo e Corona.

Ciò detto, non mancarono in epoca statutaria iniziative volte a rafforzare il Governo e in particolare la figura del Presidente del Consiglio, vero punto debole del sistema delineato dallo Statuto¹⁸. In quest'ottica vanno letti tutti quei decreti che, sulla base del modello inglese, hanno cercato a più riprese di definire un'area riservata all'indirizzo politico del governo: il decreto d'Azeglio del 1850, il decreto Ricasoli del 1867 (rimasto in vigore solo un mese e in parte ripreso dal decreto Depretis nel 1876), e il decreto

¹⁴ S. Merlini, *Il Governo costituzionale*, cit., p. 27.

¹⁵ Sulla prerogativa regia in politica estera si rinvia, tra gli altri, a M. Caravale, *Prerogativa regia e competenza parlamentare in politica estera: l'interpretazione dell'art. 5 dello Statuto*, in "Storia e Politica", 1978, p. 405 e ss.; S. Labriola, *Giolitti e lo Statuto da riformare*, in "Giornale di Storia costituzionale", 2003, p. 111 e ss.; R. Martucci, *Un Parlamento introvabile? Sulle tracce del sistema rappresentativo sardo in regime statutario 1848-1915*, in A. G. Manca – L. Lacchè (cur.), *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi*, Bologna 2003, p. 133 e ss. e S. Merlini, *Il Governo costituzionale*, cit., p. 13 e ss. il quale evidenzia come l'influenza della Corona in tutte le decisioni riguardanti la politica estera e il potere di guerra, considerate nell'epoca statutaria quasi la stessa materia, era assai penetrante. L'autore distingue in particolare due periodi: un primo momento coincidente con il periodo della Destra storica, nel quale prevalse «il conflitto-competizione fra la competenza governativa e quella regia»; e un secondo momento, successivo al 1876, in cui i rapporti in queste materie divennero meno conflittuali. A partire dai Governi Depretis, infatti, l'Esecutivo cercò spesso l'appoggio della Corona dinanzi al Parlamento, «sovente recalcitrante di fronte alla politica governativa».

¹⁶ Lo documentano, non solo le dimissioni imposte da Vittorio Emanuele III a Ricasoli nel 1862 e a Minghetti nel 1864, ma anche quelle a cui fu obbligato Mussolini nel 1943, S. Merlini, *Il Governo*, in G. Amato - A. Barbera (curr.), *Manuale di diritto pubblico*, II, Bologna 1997, p. 178.

¹⁷ *Ibid.* Sulle difficoltà di sviluppo del sistema parlamentare nel periodo pre-repubblicano si veda anche G. Maranini, *Storia del potere in Italia*, cit., p. 144 e ss., il quale ritiene che il sistema costituzionale puro delineato dallo Statuto si trasformò in realtà in un regime «pseudoparlamentare». Molto più netta l'opinione di P. Colombo, *Con lealtà di Re e con affetto di padre*, Bologna 2003, p. 155, secondo il quale un governo parlamentare non è mai esistito. La tesi del sistema «pseudoparlamentare» è condivisa anche da A. Barbera, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, cit., p. 13 e ss.

¹⁸ Secondo G. Mosca, *Il Gabinetto in Italia e la creazione di un regio commissario in Sicilia ministro senza portafoglio*, in "Archivio di diritto pubblico", 1896, p. 250, analizzando la concreta struttura dei Gabinetti nel periodo in cui furono adottati i decreti sulle attribuzioni del Presidente del Consiglio, emerge soprattutto la costante preoccupazione dei vari Presidenti di tutelarsi di fronte a «colleghi troppo assorbenti».

Zanardelli del 1901¹⁹. Tali provvedimenti si muovevano tutti in una duplice direzione: da un lato, ricondurre nell'area di competenza del Governo tutte le questioni riguardanti l'organizzazione dell'amministrazione, la nomina degli alti funzionari dello Stato, l'ordine pubblico e la politica estera; e dall'altro lato, garantire l'unità di azione dell'Esecutivo, valorizzando il ruolo del Consiglio dei Ministri²⁰. Su quest'ultimo aspetto occorre fin da subito rilevare come, sin dal decreto d'Azeglio del 1850, era emersa una chiara opzione verso il principio della collegialità. Tuttavia, la mancanza in questa fase storica dei grandi partiti di massa, portatori di un programma di governo comune in grado di impegnare l'azione politico-amministrativa di tutti i membri del Governo, finì per incoraggiare l'affermazione del c.d. "ministerialismo"²¹.

Se si esclude il decennio cavouriano²², l'azione di governo si caratterizzò soprattutto per la prevalenza della direzione plurima della politica governativa. Non a caso, quando Ricasoli tentò, con il regio decreto 28 marzo 1867, n. 3619, di attribuire al Presidente un ruolo di supremazia all'interno del Consiglio dei Ministri, «si determinarono critiche violentissime»²³. Tale decreto, revocato appena un mese dopo da Rattazzi²⁴, apparve fin da subito prematuro²⁵, non solo in riferimento all'interpretazione rigida dello Statuto, il quale si limitava a menzionare il Re e i Ministri, ma anche in relazione al pensiero prevalente dell'epoca che configurava il Presidente in una posizione «paritaria e fungibile con quella degli altri Ministri»²⁶.

Una prima distinzione istituzionale tra Parlamento, Re e Governo si cominciò a delineare soltanto nel 1876 con l'avvento al potere della sinistra. In questa seconda fase, il carattere composito della maggioranza e le continue ingerenze della Corona convinsero Depretis ad adottare il decreto 25 agosto 1876, n. 3289, che oltre ad indicare le materie da sottoporre alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, definiva anche i poteri del Presidente del Consiglio riconoscendogli, fra l'altro, il compito di mantenere l'uniformità dell'indirizzo politico-amministrativo dei Ministeri. Nelle intenzioni di Depretis tale decreto doveva, innanzitutto, «trasformare la nuova amministrazione in un organico

¹⁹ Sul punto si v. C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma 1936 e, oggi, ristampa con prefazione di E. Cheli, Milano 2000, p. 66, il quale sottolinea come in Italia l'ordinamento del Governo si è caratterizzato per «l'abbondante regolamentazione (...), in singolare contrasto con quanto è avvenuto altrove, soprattutto in Inghilterra, dove pure l'istituto è sorto, ma dove si è accuratamente evitato non solo la disciplina legislativa di esso, ma perfino il riconoscimento formale della sua esistenza».

²⁰ S. Merlini, *Il Governo*, cit., p. 178.

²¹ Ivi, p. 180.

²² Cavour, grazie alla personalità e al prestigio di cui godeva, poté comportarsi come un vero e proprio *Premier* «responsabile di fronte alle Camere e operante solo in virtù di un preciso rapporto di fiducia che ne suffragava l'attività legittimandola al tempo stesso». Occorre tener presente, tuttavia, che uno dei maggiori successi politici dello statista piemontese, il c.d. connubio, ovvero la confluenza della destra moderata e della sinistra riformista in quella vasta coalizione che costituì la base del suo potere in Parlamento, «impedì nei fatti quella retta dinamica dei governi parlamentari, che secondo gli schemi dei suoi teorici, avrebbe dovuto fondarsi su un preciso rapporto tra maggioranza e opposizione scaturente direttamente dal comportamento elettorale del paese», C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., p. 69 e ss.

²³ P. A. Capotosti, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 135

²⁴ Il r.d. n. 3619 del 1867 venne abrogato poche settimane dopo le dimissioni di Ricasoli dalla carica di Presidente del Consiglio (10 aprile 1867) dal suo successore Rattazzi con regio decreto 28 aprile 1867, n. 3664.

²⁵ C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 67.

²⁶ P. A. Capotosti, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 135.

strumento di potere diretto da un *leader* che non voleva più essere considerato formalmente *primus inter pares*», e in secondo luogo, «accentuare l'autonomia del Governo nei confronti della Corona». Il Re, infatti, «avrebbe dovuto riconoscere che i Ministri, operanti sotto la direzione del loro Presidente e vincolati da una precisa responsabilità politica nei confronti del Parlamento, esercitavano collegialmente il potere esecutivo e, pertanto, non potevano più essere considerati agenti subalterni del Sovrano, data la riconosciuta autorità del suo *leader* al quale dovevano far capo per ogni scelta e decisione politica riguardante il dicastero al quale erano preposti»²⁷.

Questo riconoscimento, tuttavia, non determinò un rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio che rimaneva sostanzialmente debole. Rispetto al precedente decreto Ricasoli, il regio decreto n. 3289 del 1876 si preoccupava di introdurre alcune importanti modifiche «favorevoli alle prerogative della corona». Si pensi, ad esempio, all'art. 8 del decreto Ricasoli, che con una formulazione quasi identica all'attuale art. 92 Cost., attribuiva al Presidente del Consiglio il compito di proporre al Re la nomina dei Ministri nonché di controfirmare i relativi decreti. Il contenuto di tale articolo, che circoscriveva la prerogativa regia, venne infatti confermato soltanto nella parte in cui si attribuiva al Presidente del Consiglio il compito di controfirmare i decreti di nomina dei Ministri²⁸.

L'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di mantenere l'uniformità dell'indirizzo politico-amministrativo dei Ministeri presupponeva inoltre la creazione di una struttura amministrativa che fosse in grado di predisporre tutta l'attività preparatoria e strumentale connessa con tale potere, che «non poteva più continuare ad essere esplicata dal personale del Ministero di cui era titolare di volta in volta il Presidente stesso»²⁹.

Nonostante «gli sforzi» per dare attuazione al decreto, né Cairoli né Depretis riuscirono a costituire un apparato presidenziale in grado di coadiuvare i poteri del Presidente del Consiglio³⁰.

Cairoli aveva tentato di «far passare l'istituzione della Presidenza del Consiglio ottenendo, in sede di bilancio, uno stanziamento per l'Ufficio di presidenza» (legge 24 dicembre 1880, n. 5798). I fondi concessi, tuttavia, furono così esigui da consentire soltanto l'istituzione di un posto di archivistica capo (regio decreto 3 aprile 1881, n. 100)³¹.

Depretis aveva cercato, invece, di istituire un vero e proprio Ministero della presidenza del consiglio presentando alla Camera un progetto di legge (mai approvato) intitolato «Determinazione del numero dei Ministeri ed istituzione del Consiglio del tesoro». Nella relazione di presentazione del disegno di legge Depretis spiegò che il Ministero della presidenza del consiglio era necessario per mantenere, tra i vari dicasteri, «la maggior possibile uniformità di criteri nelle questioni politiche e istituzionali e nelle materie attinenti alle legislazioni e alle basi costitutive dell'amministrazione»³².

²⁷ C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., p. 167 e ss.

²⁸ Un'altra rilevante modifica del decreto Ricasoli del 1867 riguardò l'eliminazione della controfirma del Presidente del Consiglio sia nei decreti di convocazione, proroga e di chiusura delle sessioni, che nel decreto di scioglimento delle Camere, S. Merlini, *Il Governo costituzionale*, cit., p. 25 e ss.

²⁹ E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano 1972, p. 80.

³⁰ C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., p. 168.

³¹ V. Corsini, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano 1935, p. 28.

³² Relazione al disegno di legge n. 187 presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Depretis, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XV Legislatura del Regno d'Italia.

Complessivamente, la resistenza dei singoli Ministri ad assumere un ruolo gerarchicamente inferiore al Presidente del Consiglio, la difficoltà dell'ambiente politico a riconoscere un ruolo di supremazia al Primo Ministro, determinarono la sostanziale inattuazione del decreto del 1876, che rimase nei fatti «lettere morta»³³.

A partire dal 1887 la situazione cambiò radicalmente. Crispi, succeduto a Depretis nella carica di Presidente del Consiglio, consapevole delle difficoltà legate al consolidamento della Presidenza mediante lo strumento legislativo, si rivolse al Re per stabilire con regio decreto l'assetto della sua segreteria (regio decreto 4 settembre 1887, n. 4936). Quest'ultimo riprendeva, senza introdurre novità di rilievo, quanto già contenuto nel decreto Depretis. Come correttamente sottolineato in dottrina, «il vero limite del r.d. n. 4936/1887 e, con esso, della sua efficacia, era rappresentato dal personale della segreteria (...) inadeguato sotto il profilo quantitativo e qualitativo»³⁴. Tale decreto, in realtà, non era finalizzato a dotare il Presidente di un'adeguata struttura in grado di supportare la sua attività, ma, piuttosto, a sottrarre al Parlamento la materia relativa all'organizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato. Per il perseguimento di questo obiettivo Crispi aveva utilizzato un espediente di natura giuridica, cioè la necessità di ristabilire «la rigida applicazione dei principi dello Statuto in base ai quali, l'organizzazione del potere esecutivo, ivi compresa quella della Presidenza del Consiglio, spettavano al Re». Si trattava dunque di «una prova di forza» da parte del potere esecutivo nei confronti del Parlamento che solo formalmente era stata avviata dalla Corona³⁵.

Con la legge 12 febbraio 1888, n. 5195, Crispi ottenne dal Parlamento il riconoscimento dell'autonomia organizzativa del Governo. Tale legge si componeva di due soli articoli: nel primo si affermava che «il numero e le attribuzioni dei Ministeri sono determinati con decreto reale», nel secondo si introduceva per ogni Ministero un Sottosegretario di Stato, al quale veniva attribuito il compito di sostenere la discussione degli atti e delle proposte del ministero nel ramo del Parlamento di appartenenza o, nella veste di Commissario regio, in quello di cui non faceva parte.

Con tale provvedimento, il Governo poteva finalmente disporre della «leva giuridica» per disciplinare, senza alcuna interferenza da parte del Parlamento, l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tuttavia, il precario equilibrio del sistema politico-istituzionale suggerì a Crispi di non adottare alcun provvedimento, per non portare «alle estreme conseguenze una norma ottenuta con fatica e suscettibile di approfondire lacerazioni esistenti»³⁶. La legge crispina finì, in ogni caso, per portare al centro del dibattito politico-istituzionale il problema dell'egemonia dell'esecutivo e in particolare del predominio della volontà del Presidente del Consiglio. Negli anni successivi assunse così un grande rilievo il decreto 14 novembre 1901, n. 466 (c.d. decreto Zanardelli)³⁷.

³³ Così, R. Bonghi, *Il numero dei Ministeri e il Consiglio del tesoro*, in "Nuova Antologia", 1884, p. 708 e L. Palma, *Le proposte di Depretis dei nuovi Ministeri e dei sottosegretari di Stato*, in "Rassegna di scienze sociali e politiche", 1884, p. 173. Sul punto si veda anche C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., p. 168.

³⁴ Alla segreteria erano stati assegnati soltanto quattro impiegati provenienti da altre amministrazioni che conservavano, nelle amministrazioni medesime e per tutta la durata dell'incarico, il posto in ruolo, E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, cit., p. 142.

³⁵ I. Tucci, *Aspetti storici del problema della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 41 e ss.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ S. Merlini, *Il Governo costituzionale*, cit., p. 28.

Con tale provvedimento si chiarirono, da un lato, i poteri attribuiti al Consiglio dei Ministri, attraverso l'espressa previsione delle materie di sua competenza e, dall'altro lato, si cercò di valorizzare la figura del Presidente del Consiglio, ribadendo il potere-dovere del Presidente di mantenere l'uniformità di indirizzo politico e amministrativo dei Ministeri. Tale valorizzazione, tuttavia, non essendo accompagnata dalla creazione di una struttura in grado di supportare l'attività del Presidente del Consiglio, finì per potenziare il principio collegiale³⁸. Durante l'età giolittiana una qualche forma di prevalenza del Presidente del Consiglio fu comunque possibile grazie al continuo sforzo del Presidente stesso «di riportare la base della sua autorità e la fonte della sua legittimazione in Parlamento», dove poteva contare su «solide maggioranze parlamentari» create attraverso «operazioni di vertice» e «accordi personali»³⁹.

Una significativa evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio si ebbe nel 1913 con l'introduzione del suffragio universale e la conseguente avanzata dei partiti di massa. Subito dopo le elezioni politiche, emersero infatti le prime difficoltà da parte del Presidente del Consiglio nel costruire maggioranze parlamentari basata su logiche personali⁴⁰. Questo sistema di «personalizzazione della vita politica» entrò definitivamente in crisi nel 1919 con l'introduzione del sistema elettorale proporzionale. Le nuove elezioni determinarono uno «stravolgimento della tradizionale geografia parlamentare» aggravando in maniera irreversibile la crisi politico-costituzionale dello Stato liberale⁴¹. Si affermò, infatti, un sistema pluripartitico caratterizzato da una «elevata polarizzazione ideologica», che impediva «la tradizionale manipolazione giolittiana»⁴². A partire dal 1919, la formazione dei governi si caratterizzò soprattutto per le lunghe ed estenuanti trattative tra l'incaricato alla presidenza e le varie forze politiche non solo in relazione al programma di governo, ma soprattutto per la distribuzione dei Ministeri e per la scelta dei singoli Ministri, fino al punto che quest'ultimi divennero dei veri e propri rappresentanti dei partiti di appartenenza⁴³. L'affermazione dei governi di coalizione finì per favorire il c.d. «feudalesimo ministeriale», a scapito sia del principio di collegialità che dell'autonomia del Presidente del Consiglio, ridotto ormai a «supremo moderatore e conciliatore dei gruppi»⁴⁴.

³⁸ C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, p. 67 e ss.

³⁹ G. Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova 1986, p. 19.

⁴⁰ Ivi, p. 20.

⁴¹ Come evidenzia C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., p. 332 e ss., la legge elettorale del 1919 favorì la definitiva disgregazione dello Stato liberale aprendo le porte al Fascismo. Sul punto si v. S. Labriola, *Storia della costituzione italiana*, Napoli 1995, p. 188, il quale evidenzia come il suffragio universale maschile determinò la rottura «dell'equilibrio convenzionale della Costituzione materiale del Regno».

⁴² G. Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, cit., p. 21.

⁴³ C. Colapietro, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione*, cit., p. 360.

⁴⁴ G. Ambrosini, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in «Il circolo giuridico», 1922, p. 104. Secondo Ambrosini con l'introduzione della legge elettorale proporzionale e l'istituzione dei gruppi parlamentari il regime parlamentare si trasformò da «governo di gabinetto» in «governo dei gruppi parlamentari». A sostegno della sua tesi l'autore ricorda come tutti i governi, tra il 1919 e il 1922, si sono caratterizzati per la forte debolezza del Presidente del Consiglio costretto ad una continua ricerca di un punto di mediazione fra le diverse istanze dei Ministri, vera e propria «emanazione dei gruppi» (si tratta dei governi presieduti in ordine cronologico da Nitti, Giolitti e Facta).

Subito dopo la fine del conflitto, cominciò a farsi strada l'idea che solo un governo "forte" avrebbe potuto rispondere in maniera adeguata alle crescenti difficoltà economiche e sociali che stava attraversando il Paese.

A segnare l'inizio del mutamento di regime, fu sicuramente la marcia su Roma del 1922 e la successiva nomina di Mussolini quale Presidente del Consiglio. Da un punto di vista normativo, la definitiva trasformazione del ruolo del Presidente del Consiglio si realizzerà, tuttavia, solo dopo l'approvazione delle c.d. legge "Rocco" sulle attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo⁴⁵.

La legge 24 dicembre 1925, n. 2263⁴⁶, modificava profondamente i rapporti tra il Presidente del Consiglio e i Ministri, garantendo al primo «poteri e prerogative estranei alla tradizione e alla prassi seguita fino al 1922», che ne aveva fatto un *primus inter pares*⁴⁷. Il Presidente del Consiglio si trasformava in un autentico "Capo gerarchico" rispetto al quale i Ministri risultavano «semplici esecutori di ordini»⁴⁸. La responsabilità dei Ministri, nominati e revocati dal Re su proposta del Capo del Governo, veniva inoltre estesa anche nei riguardi del Primo Ministro. Con l'attribuzione al Capo del Governo della piena responsabilità dell'indirizzo politico generale del Governo, lo stesso Consiglio dei Ministri si trasformava in un organo con funzioni prevalentemente consultive⁴⁹. La c.d. "legge Rocco" non si limitò peraltro a disciplinare i rapporti tra gli organi di governo, ma realizzò una vera e propria rottura della forma di governo parlamentare instauratasi nel periodo statutario. In particolare, il suddetto provvedimento subordinava il potere legislativo completamente alla volontà dell'Esecutivo: da un lato, escludendo qualsiasi forma di relazione fiduciaria tra Governo e Parlamento, e dall'altro lato, affidando al Capo del Governo penetranti poteri di condizionamento dell'attività legislativa⁵⁰. Si pensi, ad esempio, al potere attribuito al Primo Ministro di fissare l'ordine del giorno delle Camere, o ancora, al potere di richiedere – entro tre mesi – il riesame da parte dell'Assemblea delle proposte respinte da uno dei rami del Parlamento⁵¹.

In questo contesto, non poteva non assumere un particolare rilievo la Segreteria particolare del Duce, istituita nel novembre del 1922, nella quale confluivano tutte le

⁴⁵ Durante il regime fascista si assiste alla netta prevalenza del Governo sul Parlamento grazie anche alla legge 31 gennaio 1926, n. 100, attraverso la quale «viene di fatto soppressa la distinzione posta a suo tempo nello Statuto tra potere esecutivo e potere legislativo, quanto alla potestà di predisposizione normativa, e viene instaurato un diverso ordine delle fonti», S. Labriola, *Storia della Costituzione italiana*, cit., p. 240. Sulla legge n. 100 del 1926 v. infra, § 2.4.

⁴⁶ In dottrina v., tra gli altri, S. Carbonaro, *La partecipazione del Capo del Governo alla funzione legislativa*, in "Rass. Corp.", 1941 (estr.), n 1-6; G.M. De Francesco, *Leggi costituzionali fasciste e forma di governo*, in "Riv. Dir. Pubbl.", 1931, p. 553 e ss.; A. De Valles, *Teoria giuridica della organizzazione dello Stato*, Padova 1931, p. 232 ss.; G. Meloni, *La posizione costituzionale del capo del Governo*, in *Studi Cammeo*, Padova 1933, p. 121 e ss.; C. Mendozza, *Lineamenti giuridici del Duce del Fascismo Capo del Governo*, Padova 1943, p. 91 e ss.; C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 96 e ss.

⁴⁷ C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., p. 358.

⁴⁸ S. Trentin, *Dallo Statuto albertino al regime fascista*, (edizione a cura di A. Pizzorusso), Venezia, 1983, p. 198 e ss., il quale sottolinea come il Governo divenne «un organo privo di qualunque autonomia, non avendo altro compito che quello di collaborare come consigliere tecnico (...) all'esercizio delle prerogative spettanti al Primo Ministro e di eseguirne gli ordini o le istruzioni».

⁴⁹ In questo senso v. Ivi, p. 196 e ss.

⁵⁰ P. Calamandrei, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, 1948, in N. Bobbio (cur), *Scritti e discorsi politici*, II, Firenze 1966, p. 327 e ss.

⁵¹ L. Paladin, *Fascismo (dir. Cost.)*, in *Enc. Dir.*, XVI, Milano 1967, p. 892 e ss.

informazioni provenienti dalla Polizia e dalla Milizia. All'apparato della Presidenza (che non si trasformò mai in un Ministero) venne invece attribuito più genericamente la trattazione delle pratiche di competenza degli altri Ministeri e del Consiglio dei Ministri (come ad esempio in materia di propaganda e sulla vigilanza di numerosi enti pubblici).

Complessivamente, il rafforzamento di tali apparati, nei quali transitavano tutti i più importanti flussi di informazione del regime fascista, in un rapporto con il resto dei Ministeri nettamente più intenso rispetto all'età liberale, garantiva al Capo del Governo il pieno controllo di tutta l'attività politico-amministrativa dell'Esecutivo.

2. Il problema della titolarità del potere di organizzazione dei Ministeri: la prima fase di attuazione dello Statuto albertino

Durante l'esperienza statutaria, la titolarità del potere di organizzazione dei Ministeri non fece che variare «ammettendo o disconoscendo la competenza parlamentare». Tuttavia, sebbene non sia possibile una distinzione stabile e netta e di competenze, alcune fasi storiche sembrano evidenziare – parallelamente al concreto evolversi della forma di governo – una prevalenza ora dell'esecutivo, ora del legislativo⁵².

Inizialmente, l'art. 5 dello Statuto e le idee prevalenti dell'epoca⁵³ non sembravano porre alcun dubbio sulla titolarità del potere di organizzazione dei Ministeri. Nella prima fase del regime subalpino, infatti, «il Parlamento (...) non contrastò al Governo la potestà di ordinare i Ministeri, variarne il numero, comporne gli organici, regolarne il funzionamento». In questo periodo prevalse il principio che, «non essendo il numero e la distribuzione dei Ministeri invariabilmente fissato o determinato dalla legge, né da alcuna disposizione statutaria, fosse prerogativa del Re – e quindi del suo Governo – provvedere secondo le circostanze» (corsivo mio). In conformità a questo principio, il 21 dicembre 1850, «quando si avvertì la necessità di distinguere i servizi e renderne omogenea la costituzione in uffici», venne adottato il regio decreto n. 1122, che fissava a otto il numero dei Ministeri. Due anni dopo, con la soppressione del Ministero dell'agricoltura e del commercio (regio decreto 28 febbraio 1852, n. 1582), il numero dei Ministeri venne ulteriormente ridotto a sette⁵⁴.

Negli anni successivi, l'evoluzione in senso parlamentare del regime – seppur graduale – consentì al Parlamento di avanzare «la pretesa di partecipare all'ordinamento dell'amministrazione»⁵⁵. Cavour, consapevole della necessità di riconoscere la nuova

⁵² Sul punto P. Calandra, *Parlamento e amministrazione*, Milano 1971, p. 448; M. Stipo, *Ministero I*, in *Enc. Giur.*, XX, Roma 1990, p. 2; F. Cammeo, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in *Tratt. Orlando*, III, p. I, Milano 1900, p. 162, secondo il quale il Parlamento, con riferimento «alla creazione di organi, alla determinazione del numero dei posti, dei gradi e titoli (...) si è mostrato alquanto incerto fra la competenza parlamentare e quella governativa. E se con legge 23 marzo 1853, n. 1483, ha stabilito, per esempio, che nell'amministrazione i gradi, i titoli e gli stipendi debbano essere uniformi, fu però con la stessa legge delegata al Governo la facoltà di fissare questi gradi, titoli e stipendi: e sebbene la delega fosse allora temporanea divenne poi definitiva (...). In seguito la questione venne più volte in discussione: sebbene i pareri fossero divisi non si arrivò mai a proclamare la competenza del Parlamento».

⁵³ Nella seconda metà dell'ottocento la dottrina prevalente era quella francese che aveva teorizzato il principio della competenza dell'Esecutivo. Il raggio di azione del Parlamento era circoscritto essendo ammesso «in sede di rifiuto o di concessione dei fondi necessari al funzionamento del dicastero», L. Carlassare, *Ministeri (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano 1976, p. 484.

⁵⁴ I. Santangelo Spoto, *Ministero e Ministri*, in *Digesto italiano*, XV, p. II, Torino 1911, p. 435 e ss.

⁵⁵ P. Calandra, *Parlamento e amministrazione*, cit., p. 448.

legalità costituzionale e, al contempo, ribadire la competenza dell'Esecutivo di disporre, regolare e organizzare l'amministrazione, il 5 marzo 1852, presentò al Parlamento subalpino un progetto di legge intitolato “*Ordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato, della contabilità generale e della Corte dei conti*”⁵⁶, con il quale, da un lato, si permetteva al Parlamento di esprimersi sui principi con cui il Governo intendeva ordinare l'amministrazione e, dall'altro lato, si conferiva all'Esecutivo il potere di completare il disposto legislativo mediante regolamenti.

La riforma proposta da Cavour era strettamente connessa con il nuovo ordinamento costituzionale delineato nel 1848 dallo Statuto albertino. La soluzione adottata prevedeva infatti l'abolizione del modello organizzativo misto (Aziende e Ministeri) vigente nel Piemonte pre-costituzionale⁵⁷ e l'introduzione di un nuovo sistema, di tipo gerarchico-piramidale, in grado di garantire il controllo dell'amministrazione da parte del Governo. La necessità di affidare al Ministro la piena responsabilità del proprio dicastero rispondeva all'esigenza di «collegare questi ultimi al Governo e, conseguentemente, al Parlamento, del quale il Governo era espressione». L'obiettivo era quello di adeguarsi «alla nuova realtà costituzionale, nella quale occorre stabilire in modo organico il circuito Parlamento, Governo e amministrazione»⁵⁸.

I principi che ispirarono la riforma cavouriana miravano, da un lato, a garantire l'omogeneità organizzativa dell'amministrazione e, dall'altro lato, l'attribuzione al Ministro – nella sua “duplice veste” di vertice politico e vertice amministrativo – della piena responsabilità delle attività svolte dai singoli settori dell'amministrazione a cui era a capo⁵⁹. Come evidenziò lo stesso Cavour durante la discussione alla Camera dei deputati del suo progetto di legge, il principio liberale della responsabilità ministeriale, contenuto nell'art. 67 dello Statuto⁶⁰, rendeva necessaria una riforma dell'assetto organizzativo dell'amministrazione centrale in senso gerarchico. La riunificazione della responsabilità politica e gestionale nella figura del Ministro poteva infatti realizzarsi solo attraverso l'abolizione delle aziende e il passaggio delle loro competenze sotto la diretta responsabilità del Ministro⁶¹. Il sistema proposto da Cavour derivava sia dalla tradizione

⁵⁶ Progetto di legge n. 9 presentato dal Presidente del Consiglio e Ministro delle finanze Cavour, in *Atti del Parlamento subalpino*, Camera dei deputati, IV Legislatura.

⁵⁷ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna 1996, cit., p. 22 e ss. Il modello amministrativo pre-unitario era di tipo misto perché si fondava sia sui Ministeri (interno; esteri; finanze; grazia, giustizia e affari ecclesiastici; istruzione pubblica; guerra; lavori pubblici; agricoltura e commercio), sia sulle Aziende create originariamente nel 1817 (interno, artiglieria, finanze, gabelle, real casa, marina).

⁵⁸ S. Sepe - L. Mazzone - I. Portelli - G. Vetrutto, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, cit., p. 50 e ss.

⁵⁹ Sul punto S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna 1983, p. 29, rileva che «la figura del Ministro diventa *bifronte*: da una parte, egli è membro del corpo politico e, in questa veste, è legato al Parlamento (e al Re) dal rapporto di fiducia; dall'altra, è al vertice dell'amministrazione, e ne è la guida».

⁶⁰ In merito, F. Racioppi - I. Brunelli, *Commento alla Statuto del Regno*, III, p. I, Torino 1909, p. 375, evidenziano che «la responsabilità ministeriale» sancita dall'art. 67 riconosceva in modo implicito a ciascun Ministro «un sindacato gerarchico sulla massima parte degli atti ufficiali dei propri subalterni».

⁶¹ La creazione delle aziende, evidenziò Cavour, «fu un immenso progresso nelle amministrazioni pubbliche. Ma, come ognuno vede, siffatto sistema non è più compatibile sotto il reggimento costituzionale colla responsabilità del Ministero. Difatti questa, ove si conservassero le aziende, verrebbe sino ad un certo punto divisa, imperocché il Ministero avrebbe soltanto la responsabilità della direzione e non già quella dell'esecuzione», intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro delle finanze Cavour, in *Atti del Parlamento subalpino*, Camera dei deputati, IV Legislatura, *resoconto stenografico*, 23 dicembre 1852, 1792.

sabauda, di stampo gerarchico-militare, sia dal modello napoleonico, ampiamente diffuso in tutta Europa. Nella seconda metà dell'ottocento le forme organizzative gerarchiche erano infatti considerate le uniche in grado di garantire al Governo il controllo dell'amministrazione e, conseguentemente, l'attuazione dei relativi provvedimenti per la modernizzazione economica e sociale del paese⁶².

Nonostante i giudizi negativi della destra conservatrice, che respingeva la responsabilità ministeriale perché avrebbe privato di autorità il potere del sovrano, e dalla sinistra, che intravedeva nella riforma i presupposti per un possibile ritorno all'irresponsabilità ministeriale, il progetto Cavour venne approvato dal Parlamento e divenne la legge 23 Marzo 1853, n. 1483. Quest'ultima e i due successivi regolamenti esecutivi – il regio decreto 23 ottobre 1853, n. 1611, e il regio decreto 30 ottobre 1853, n. 1615 – determinarono un mutamento radicale degli apparati amministrativi rispetto alla tradizione del regno sabaudo.

Da una prima analisi emerge un carattere piuttosto snello del provvedimento. La legge n. 1483 del 1853 era suddivisa in tre titoli: il primo relativo all'amministrazione centrale, il secondo dedicato alla contabilità e il terzo alle disposizioni transitorie.

Il Titolo I si componeva di due soli articoli: il primo disponeva che «*i Ministri provvederanno all'amministrazione centrale dello Stato per mezzo di uffizi posti sotto l'immediata loro direzione*», il secondo stabiliva invece che «*l'ordinamento dei Ministeri e degli uffizi (...) avrà luogo in modo uniforme quanto ai titoli, gradi e stipendi del personale. Tali titoli e gradi, come pure le altre basi di organizzazione dei Ministeri, saranno determinati da regolamenti in Consiglio dei Ministri, e approvato con decreto reale da pubblicarsi e inserirsi negli atti del Governo*».

La facoltà dell'Esecutivo di apportare modifiche all'organizzazione dell'amministrazione era quindi limitata dalla legge esclusivamente al rispetto dei principi di uniformità e di direzione unica degli apparati amministrativi. Al Parlamento rimaneva comunque il potere, in sede di approvazione dei bilanci, di concedere o negare i fondi necessari per garantire il funzionamento dei nuovi Ministeri⁶³.

Sulla base di quanto stabilito dalla legge n. 1483 del 1853, il Governo emanò il r.d. n. 1611 del 1853 nel quale veniva sviluppata una struttura gerarchico-piramidale, in cui ogni organo era subordinato a quello immediatamente superiore.

Alle strette dipendenze del Ministro, «centro dell'azione amministrativa»⁶⁴, la riforma prevedeva la figura del Segretario generale. Quest'ultimo «doveva assicurare che le direttive del Ministro discendessero nei livelli sottostanti sino a raggiungere (...) i gradini più bassi; i direttori generali, subito sotto il Segretario generale, avrebbero avuto responsabilità di dirigere più divisioni, esercitando la loro competenza su un complesso di materie omogenee. Più sotto, il capo divisione avrebbe riunito la direzione di un complesso di uffici. In ognuna di queste cellule-base, infine, un capo ufficio avrebbe vegliato sull'esecuzione delle funzioni parziali attribuite alla sua competenza»⁶⁵.

⁶² In merito ai motivi che spinsero la destra storica ad introdurre un sistema accentrato, V. Caianiello, *Amministrazione e Stato unitario*, in *Scritti per Mario Nigro*, Milano 1991, p. 130, evidenzia che «gli uomini del liberalismo, nel momento in cui si trovarono a difendere l'unità appena raggiunta, scelsero la strada dell'accentramento amministrativo, perché la ritennero la più idonea a salvaguardare lo Stato unitario dai pericoli di disgregazione che avrebbe compromesso la sua stessa credibilità internazionale».

⁶³ L'art. 30 dello Statuto stabiliva che «nessun tributo può essere imposto o riscosso, se non è stato consentito dalle Camere o imposto dal Re».

⁶⁴ I. Santangelo Spoto, *Ministero e Ministri*, cit., p. 439.

⁶⁵ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 27.

Nella riforma del 1853, l'unica figura a rilevanza esterna era il Ministro che racchiudeva in sé la duplice funzione di responsabile politico e di superiore gerarchico dell'amministrazione. Gli affari del dicastero, ad esclusione di quelli che erano attribuiti dal Ministro al suo gabinetto – diretto dal segretario particolare – erano ripartiti tra il Segretario generale e le varie direzioni in cui il Ministero era suddiviso.

I due ruoli «chiave» del sistema delineato da Cavour erano rappresentati dal Segretario particolare e dal Segretario generale. Il primo supportava il Ministro nella funzione di direzione politica, mentre il secondo aveva il compito di «assicurare una forma di mediazione tra il Ministro e i vertici degli apparati»⁶⁶.

Complessivamente, nel sistema accentrato delineato dalla riforma cavouriana, a nessun organo dell'amministrazione, ad eccezione del Ministro, veniva riconosciuta alcuna discrezionalità deliberativa. In definitiva era la stessa organizzazione che garantiva l'esecuzione meccanica degli ordini impartiti dal Ministro, unico responsabile dell'attività di direzione e di esecuzione del dicastero.

Fino al termine degli anni cinquanta, l'assetto ministeriale cavouriano non subì modifiche di rilievo. Il regio decreto 13 novembre 1859, n. 3746, riprendendo quanto era già stato stabilito nel 1853, si era, infatti, limitato a ribadire la necessità che fosse rispettato il principio di uniformità dell'ordinamento di tutta l'amministrazione.

Nel 1861 i Ministeri del nuovo Stato erano complessivamente nove: esteri, interno, finanze, giustizia e affari ecclesiastici, pubblica istruzione, lavori pubblici, guerra, marina, e uno, quello dell'agricoltura industria e commercio, di nuova istituzione (quest'ultimo, istituito nel 1848, era stato infatti soppresso nel 1852).

La strada percorsa da Cavour per la ricostruzione del suddetto Ministero fu, tuttavia, «non del tutto conforme ai principi francesi e in un certo senso ambigua»⁶⁷. Lo statista piemontese, infatti, invece di utilizzare un decreto per l'istituzione del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, nominò prima un Ministro senza portafoglio (il Corsi), e solo successivamente predispose un disegno di legge nel quale chiedeva al Parlamento l'autorizzazione di una nuova spesa sul bilancio finalizzata all'attuazione (e non, quindi, all'istituzione) del suddetto Ministero⁶⁸. Dopo aver ottenuto tale autorizzazione, avvenne la nomina di Corsi al vertice nuovo dicastero e l'adozione del decreto⁶⁹ che ne stabiliva le relative attribuzioni.

Il sistema gerarchico-piramidale, che aveva avuto la sua ragione principale nella necessità di soddisfare le esigenze organizzative di uno Stato che con difficoltà stava costruendo la propria unificazione politica ed amministrativa, cominciò ad entrare in crisi quando, una volta realizzata l'unità, vennero meno le ragioni che avevano giustificato l'accentramento nella figura del Ministro di tutte le responsabilità.

A partire dal 1866 si cominciò ad ipotizzare una possibile riforma del modello

⁶⁶ S. Sepe - L. Mazzone - I. Portelli - G. Vetrutto, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, cit., p. 52.

⁶⁷ L. Carlassare, *Ministeri (dir. cost.)*, cit., p. 484. *Contra*, I. Santangelo Spoto, *Ministero e Ministri*, cit., p. 435, secondo il quale la legge 5 luglio 1860, n. 4150, «autorizzò la ricostruzione del Ministero dell'agricoltura, commercio e industria, lasciando nell'ordinamento del Governo il germe del nuovo principio», ossia «che la costituzione dei Ministeri debba esser conseguenza di un atto del potere legislativo» (corsivo mio).

⁶⁸ Disegno di legge n. 9 presentato del Ministro delle finanze Vegezzi, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, VII Legislatura.

⁶⁹ La legge che autorizzava la spesa per l'attuazione del Ministero venne approvata il 5 luglio 1860, ossia nello stesso giorno in cui fu adottato dal Governo il relativo decreto che ne stabiliva le attribuzioni (r.d. 5 luglio 1860, n. 4150).

ministeriale introdotto nel 1853 da Cavour. Durante la III guerra di indipendenza il Parlamento, attraverso la legge 28 giugno 1866, n. 2987, aveva delegato al Governo il compito di «provvedere con decreti reali a riforme dell'ordinamento interno dei Ministeri, degli uffici immediatamente dipendenti e delle attribuzioni loro, e degli ufficiali che li compongono, salva l'approvazione del Parlamento»⁷⁰.

La suddetta delegazione costituì la base per l'adozione del regio decreto 24 ottobre 1866, n. 3306, con il quale venivano introdotte significative modifiche all'organizzazione dell'amministrazione centrale. In particolare, il decreto introduceva delle direzioni generali a rilevanza esterna e attribuiva ai direttori generali la facoltà di firmare per il Ministro e decidere autonomamente per gli atti di propria competenza. Le ragioni della riforma furono efficacemente evidenziate nella relazione che accompagnava il decreto: «Prevale in certi ordini e gradi – spiegò il Presidente del Consiglio Bettino Ricasoli – la esagerazione del principio astratto della responsabilità individuale del Ministro per tutti gli atti amministrativi, i quali si è voluto fingere che siano fatti dal Ministro, mentre che realmente non possono essere. Questa esagerazione di un principio giusto ha scemato in pratica la responsabilità dei capi di amministrazione, ch'è garanzia più immediata e più efficace al buon andamento dell'amministrazione ordinaria»⁷¹.

Il decreto Ricasoli è stato oggetto per lungo tempo «di una dibattuta riflessione sulla sua effettiva vigenza». Nonostante fosse stato presentato al Parlamento e «benché la sottocommissione bilancio ne avesse riferito», non giunse mai all'approvazione definitiva. Occorre evidenziare che «l'assenza dell'atto confirmatorio del Parlamento non sarebbe (...) sufficiente a rendere ragione della perdurante incertezza sulla vigenza del decreto Ricasoli, se gli studi di diritto e organizzazione amministrativa, prodotti a cavallo fra l'ottocento e il novecento, non avessero perseguito alternativi percorsi di giustificazione per fondarne ora la validità ora l'invalidità».

Tuttavia, se da un lato la dottrina non appare unanime sulla validità o meno del decreto Ricasoli, dall'altro lato «non v'è dubbio che quest'ultimo sia stato presente, effettivamente, nel complesso delle norme positive attraverso la mediazione di decreti per la sua attuazione, emanati a disciplina dell'organizzazione dei Ministeri»⁷².

Complessivamente, negli anni successivi all'unificazione si preferì non apportare modifiche al sistema amministrativo vigente nello Stato sabauda, malgrado le forti difficoltà di applicazione di tale modello su una realtà profondamente diversa. L'uniformità dell'organizzazione ministeriale, stabilita dalla legge Cavour e confermata nei provvedimenti adottati da Rattazzi, «subì continue forzature nei regolamenti ministeriali, evidenziando, da un lato, la difficoltà di introdurre un modello organizzativo non totalmente uniforme; dall'altro, la capacità di agire (...) per linee interne, trovando soluzioni differenti per i singoli apparati»⁷³.

⁷⁰ Art. 2, lett. c, della legge 28 giugno 1866, n. 2987, «*Per la prorogazione e il conferimento di facoltà straordinarie al Governo durante la guerra*». La clausola, che prevedeva l'approvazione parlamentare dei decreti reali adottati dal Governo, venne inserita per impedire all'Esecutivo di abusare dei pieni poteri come aveva fatto Rattazzi nel 1959, P. Calandra, *Parlamento e amministrazione*, cit., p. 39.

⁷¹ Relazione di presentazione del regio decreto 24 ottobre 1866, n. 3306, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, IX Legislatura del Regno d'Italia.

⁷² M. De Benedetto, *Responsabilità ministeriale e autonomia dell'alta dirigenza: il decreto Ricasoli del 1866*, in «Dir. Pubbl.», 1998, p. 495 e ss.

⁷³ S. Sepe - L. Mazzone - I. Portelli - G. Vetrutto, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, cit., p. 56.

2.1. (segue): il decennio Depretis

Nel periodo successivo al decreto Ricasoli del 1866, il problema relativo alla titolarità del potere di organizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato rimase per lungo tempo ai margini del dibattito politico.

La questione tornò in primo piano nel 1877, quando Depretis adottò contemporaneamente due provvedimenti: il regio decreto 26 dicembre 1877, n. 4220, con il quale veniva soppresso il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, ripartendo i relativi servizi fra gli altri Ministeri; e il regio decreto 26 dicembre 1877, n. 4219, con il quale, invece, si istituiva il Ministero del tesoro⁷⁴ ripartendo in due distinti apparati il Ministero delle finanze⁷⁵.

Con il primo provvedimento, l'obiettivo era quello di semplificare l'attività dell'amministrazione: si riteneva, infatti, che i servizi attribuiti al Ministero dell'agricoltura, industria e commercio potevano essere trasferiti in altri dicasteri (istruzione, lavori pubblici e guerra)⁷⁶. Con il secondo provvedimento si voleva invece garantire «un maggiore coordinamento della politica della spesa e una più puntuale capacità di controllo e indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri»⁷⁷.

In Parlamento i due decreti furono ampiamente criticati sia dalla destra, «che accusava di incostituzionalità il comportamento del Governo perché si era attribuito», in una materia ritenuta di competenza del Parlamento, «un'ampia facoltà normativa»; sia da alcuni settori della sinistra, che vedevano nella soppressione del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, la perdita di «un prezioso strumento di intervento nella vita economica del paese»⁷⁸.

Durante il dibattito parlamentare, sul tema legato alla titolarità del potere di organizzazione dell'amministrazione, emersero sostanzialmente due opposte correnti: la prima, che aveva in Minghetti e Crispi i suoi principali esponenti, «sosteneva che spettasse esclusivamente al Governo la facoltà di organizzare la pubblica amministrazione, salvo il sindacato politico del Parlamento»; la seconda, rappresentata soprattutto da Silvio Spaventa⁷⁹ era invece favorevole alla competenza parlamentare⁸⁰.

⁷⁴ Depretis, prima di introdurre mediante decreto il Ministero del tesoro, aveva tentato di istituirlo attraverso un disegno di legge (si tratta del Disegno di legge n. 85 presentato dal Presidente del Consiglio Depretis, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XIII Legislatura del Regno d'Italia) che non venne, tuttavia, approvato dal Parlamento.

⁷⁵ L'art. 1 del r.d. n. 4219 del 1877 disponeva che «il Ministero delle finanze è diviso in due parti, l'una relativa alle imposte, l'altra concernente la contabilità, il patrimonio, il tesoro. Questa seconda parte assume la denominazione di Ministero del tesoro».

⁷⁶ P. Calandra, *Parlamento e amministrazione*, cit., p. 121.

⁷⁷ S. Sepe - L. Mazzone - I. Portelli - G. Vetrillo, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, cit., p. 56.

⁷⁸ C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., p. 181.

⁷⁹ Il 4 giugno 1878 – in un noto intervento alla Camera dei deputati, durante la discussione del disegno di legge per la ricostituzione del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio – Silvio Spaventa affermò: «Se v'è chi crede che possa lasciarsi al potere esecutivo l'organizzazione dei Ministeri, io gli ricorderò la sentenza di Barrère del famoso membro della Costituente francese: *l'organisation des Ministères c'est la creation du Gouvernement*. Se v'è chi crede che si possa lasciare simile facoltà al Governo senza danno, gli ricorderò le parole colle quali il Garnier-Pagès lamentava ciò che accadeva nel suo paese prima del 1848: *ad ogni nuova distribuzione dei portafogli i Ministri si spartiscono gli affari e gli impiegati a modo di barbari, i quali facevano due parti del mantello e dell'armatura del vinto*. Ora se voi, o signori, per mala ventura pensate che al potere

Nel 1878 Cairoli, che nel frattempo aveva sostituito Depretis alla guida del Governo, appoggiando la tesi sostenuta da Silvio Spaventa, presentò un progetto di legge per la «Ricostituzione del Ministero di agricoltura, industria e commercio»⁸¹.

Come era accaduto nel 1860 anche la legge 30 agosto 1878, n. 4449, con la quale il Parlamento approvò il progetto Cairoli, non ricostituiva il dicastero ma autorizzava la spesa per la sua ricostituzione, conferendo al Governo il compito di fissare, mediante regolamenti, le relative attribuzioni (art. 1). L'art. 3 della legge impegnava peraltro il Governo a presentare in Parlamento, con gli stati di previsione per l'esercizio 1879, una proposta per stabilire le attribuzioni delle amministrazioni centrali dello Stato e i relativi organici.

Il disegno di legge (mai approvato dal Parlamento) venne effettivamente presentato dall'Esecutivo dallo stesso Cairoli il 9 dicembre 1878. In esso si determinava il numero e la denominazione dei Ministeri, si designava per ciascuno di essi le relative attribuzioni e si concentrava nel Ministero delle finanze le attribuzioni del Ministero del tesoro; si mutava la qualifica dei Segretari generali in Sottosegretari di Stato, «allo scopo di esprimere meglio l'indole politica»⁸²; si abbandonava il principio dell'uniformità degli organi interni di ogni dicastero stabilendo, all'art. 6, che la denominazione degli uffici come dei funzionari dovevano corrispondere alle rispettive attribuzioni e cariche; si attribuiva, infine, l'istituzione delle direzioni generali al potere esecutivo, mediante regi decreti deliberati in Consiglio dei Ministri da allegare ai bilanci di ciascun Ministero.

Il problema della competenza parlamentare per l'istituzione dei Ministeri venne nuovamente sollevata il 3 febbraio 1883, quando in Parlamento si affrontò la discussione sulla richiesta dell'On. Bertani di istituire un Ministero delle poste e ferrovie. In quell'occasione non trovò alcun consenso la tesi sostenuta da Crispi, il quale, ribadì con forza la sua convinzione sulla necessità di affidare all'Esecutivo la materia concernente l'organizzazione dell'amministrazione centrale. In Particolare, secondo Crispi, il Parlamento doveva limitarsi a stabilire soltanto il numero dei Ministeri, lasciando all'Esecutivo la facoltà di determinare e distribuire le attribuzioni tra essi. Durante il dibattito, lo stesso Depretis dichiarò di aderire alla tesi di Crispi auspicando un giorno di vincere «la battaglia perduta»⁸³.

Il 3 aprile 1884, Depretis, che aveva assunto nuovamente la carica di Presidente del Consiglio già dal 1881, presentò alla Camera un progetto di legge per il «Riordinamento dell'amministrazione centrale». La riforma si proponeva non tanto di regolare i rapporti tra governo e amministrazione – non veniva rinviata al regolamento alcuna disposizione

esecutivo è lasciata la facoltà di disfare o mutare questi organismi inferiori o superiori dell'amministrazione, trasferendo le attribuzioni fissate dalle nostre leggi organiche in un organo nella sfera di un altro senza il vostro consenso; io dico, o signori, che questo principio conterebbe in sé la rovina del sistema costituzionale. Qualunque sia l'obiettivo su cui la legge cade, ancorché questo sia meramente regolamentare, una volta regolato dalla legge non può che essere alterato dalla legge», S. Spaventa, *Ricostituzione del Ministero di agricoltura, industria e commercio*, in *Discorsi Parlamentari di Silvio Spaventa*, Camera dei deputati, Roma 1913, p. 475 e ss.

⁸⁰ E. Gatta, *Ministero e Ministro*, in *Nov. Dig. Ital.*, X, Torino 1957, p. 723.

⁸¹ Progetto di legge n. 54-A presentato dal Presidente del Consiglio Cairoli, in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, XIII Legislatura del Regno d'Italia.

⁸² P. Calandra, *Parlamento e amministrazione*, cit., p. 139.

⁸³ Interventi del Ministro dell'interno Crispi e del Presidente del Consiglio Depretis, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XV Legislatura del Regno d'Italia, *resoconto stenografico*, 3 febbraio 1883, p. 897 e ss.

della distribuzione delle competenze – ma, piuttosto, «di conferire un assetto alle amministrazioni centrali che avesse l'autorità e la stabilità» che solo l'approvazione parlamentare era in grado di assicurare⁸⁴. In particolare, il progetto Depretis prevedeva l'istituzione del Ministero della presidenza del consiglio, di un Ministero delle poste e telegrafi, di un Consiglio del tesoro nonché la creazione della figura dei Sottosegretari di Stato. Conclusa la Legislatura, il progetto venne ripresentato dal Depretis il 22 giugno 1886⁸⁵. La discussione del nuovo disegno di legge non venne tuttavia neanche affrontata, l'anno successivo, infatti, la morte improvvisa di Depretis provocava il cambio alla guida del Governo e l'inizio della fase crispina.

Il decennio Depretis si chiudeva così senza che la questione della titolarità del potere di organizzazione dell'amministrazione centrale fosse risolta; se da un lato, infatti, «il parlamentarismo ostentava formalmente l'esigenza di ampliare il dominio della legge», dall'altro lato, «nella sostanza, ne rifuggiva, perché la stessa legge finiva per costituire un argine ad esso»⁸⁶.

2.2. (segue): la fase crispina

Ai primi di agosto, dopo la scomparsa improvvisa di Agostino Depretis, venne nominato Presidente del Consiglio dei Ministri Francesco Crispi. L'anziano *leader* della sinistra aveva formalmente rispettato le prerogative parlamentari, «anche se queste erano da lui controllate e dominate, allo scopo di garantire quell'egemonia dell'Esecutivo che si traduceva nel predominio della volontà del Presidente del Consiglio». Con l'avvento al potere di Crispi, i rapporti tra Parlamento e Governo cambiarono radicalmente: per avere un pieno controllo sulle Camere Crispi si servì non solo della prassi trasformistica, ampiamente utilizzata da Depretis, ma soprattutto «dell'appoggio della corona utilizzando le prerogative regie in suo favore»⁸⁷.

Crispi, che da Ministro dell'interno era stato «l'uomo chiave» dell'ultimo Governo Depretis, governò in due distinti periodi, dall'agosto 1887 al gennaio 1891, e dal dicembre 1893 al marzo 1896.

Nel suo primo Governo, nella consapevolezza della necessità di rendere più efficiente l'amministrazione pubblica, si mise subito al lavoro «convinto nell'intimo che ben legiferare equivalesse a ben amministrare»⁸⁸. Il 19 novembre 1887, pochi mesi dopo aver ricevuto dal Re l'incarico di Presidente del Consiglio dei Ministri, presentò alla Camera un progetto di legge intitolato «Riordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato»⁸⁹.

La riforma riproduceva perfettamente le idee di Crispi, che fin dai tempi di Depretis si era mostrato favorevole al principio della competenza dell'Esecutivo nella creazione dei Ministeri. Il progetto di legge (articolato in cinque articoli) prevedeva l'istituzione del Ministero della presidenza del consiglio e del Ministero delle poste e telegrafi rinviando la disciplina delle relative attribuzioni a regi decreti. Si conferiva al Governo il potere di

⁸⁴ P. Calandra, *Parlamento e amministrazione*, cit., p. 170.

⁸⁵ Progetto di legge n. 60 presentato dal Presidente del Consiglio Depretis, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XVI Legislatura del Regno d'Italia.

⁸⁶ P. Calandra, *Parlamento e amministrazione*, cit., p. 141.

⁸⁷ C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., p. 204.

⁸⁸ Ivi, 205.

⁸⁹ Progetto di legge n. 17 presentato dal Presidente del Consiglio Crispi, in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, XVI Legislatura del Regno d'Italia.

accrescere o diminuire il numero dei Ministeri mediante decreti reali e si introduceva la figura del Sottosegretario di Stato.

Dopo un ampio dibattito parlamentare, il testo finale del progetto, che divenne poi la legge 12 febbraio 1888, n. 5195, venne ridotto a soli due articoli: il primo stabiliva che «il numero e le attribuzioni dei Ministeri sono determinati con decreto reale», il secondo introduceva la figura del Sottosegretario di Stato conferendo al Governo il compito di disciplinare, mediante regio decreto, le relative competenze e attribuzioni.

Sulla base delle facoltà concesse al Governo dalla legge Crispi, «tanto gelosa della prerogativa regia e delle facoltà del potere esecutivo»⁹⁰, si cancellò la figura del Segretario generale e si definirono le competenze del Sottosegretario di Stato (regio decreto 1 marzo 1888, n. 5267); venne istituito, con regio decreto 10 marzo 1889, n. 5973, il Ministero delle poste e telegrafi; si ridefinirono, con regio decreto 18 marzo 1889, n. 5988, le attribuzioni tra il Ministero delle finanze e il Ministero del tesoro; si riordinò, infine, con regio decreto 23 novembre 1889, n. 6573, il Ministero della marina.

Gli elementi di maggior rilievo della riforma crispina furono, da un lato, la previsione della figura del Sottosegretario di Stato – le cui competenze, inizialmente limitate alla sola discussione degli atti e delle proposte del Ministero dinanzi alle Camere, vennero successivamente ampliate con compiti di carattere amministrativo – e, dall'altro lato, l'istituzione del Ministero delle poste e telegrafi.

Quest'ultimo, costituì un elemento estremamente innovativo nel modo di concepire le strutture organizzative dell'amministrazione: per la prima volta, infatti, le funzioni attribuite ad un Ministero erano strettamente connesse ai servizi da erogare. La sua istituzione «portò alla ribalta (...) la necessità di individuare nuovi moduli organizzativi che, tenendo conto della particolare natura di servizio pubblico, rappresentassero un'alternativa agli assetti tradizionali e formalistici del modello cavouriano consentendo ad una parte vitale dell'amministrazione, quella industriale, di emergere»⁹¹.

Complessivamente, la legge n. 5195 del 1888 si inseriva in un ampio progetto di riforma degli apparati amministrativi che aveva come obiettivo il pieno controllo da parte del Governo dell'amministrazione a danno sia degli organi di vertice dell'amministrazione che del Parlamento.

Nel primo articolo si riaffermò, infatti, la totale autonomia dell'esecutivo dal potere legislativo in relazione alla propria organizzazione; nel secondo, invece, «rinunciando alla figura del Segretario generale prevista dall'ordinamento del 1853, si volle *parlamentarizzare* il vertice amministrativo, ponendo, al di sotto del Ministro e al di sopra dei direttori generali, un esponente del Parlamento (e quindi della classe politica) con lo specifico compito di rafforzare la presenza delle Camere nei Ministeri»⁹².

L'eliminazione nei vertici dell'amministrazione del Segretario generale, «che formalmente era deputato a svolgere compiti di coordinamento dell'intero apparato amministrativo, contribuì a sgomberare il campo all'azione degli uffici di gabinetto, che già da tempo avevano cominciato ad erodere su quel terreno le funzioni dei Segretari generali»⁹³.

⁹⁰ I. Santangelo Spoto, *Ministero e Ministri*, cit., p. 437.

⁹¹ S. Sepe - L. Mazzone - I. Portelli - G. Vetritto, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, cit., p. 59.

⁹² G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 127 e ss.

⁹³ S. Sepe, L. Mazzone, I. Portelli, G. Vetritto, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, cit., p. 58.

Nel 1891 Crispi venne sostituito alla guida del Governo da Di Rudinì, il quale, facendo leva delle facoltà concesse dalla legge del 1888, presentò un progetto di legge⁹⁴ (mai approvato) con il quale si chiedeva al Parlamento «l'autorizzazione pura e semplice di modificare gli organici dei servizi amministrativi di ogni specie».

Un analogo esito negativo ebbe anche il successivo tentativo di Crispi – chiamato nuovamente alla guida del Governo nel 1893 – di ottenere dal Parlamento poteri straordinari per «Riordinare gli uffici dello Stato, e semplificare le funzioni con la diminuzione dei servizi militari e civili e con la riduzione delle spese»⁹⁵.

Alla fine dell'ottocento, complessivamente, «la questione della potestà del potere esecutivo di modificare l'ordinamento dei Ministeri, dei servizi e degli organici, non poté essere sviluppata più di quello che la legge del 1888 aveva concesso»⁹⁶. Il Parlamento, seppur fortemente indebolito dalla crisi di egemonia della classe dirigente liberale incapace di affrontare le sfide del nuovo secolo⁹⁷, aveva iniziato a reagire cercando di delimitare il campo d'azione dell'Esecutivo.

2.3. (segue): l'età giolittiana

Nel periodo giolittiano la tendenza all'assunzione di nuove funzioni da parte del Governo subì un'ulteriore accelerazione. Il fenomeno non determinò un aumento del numero dei Ministeri, ma una profonda riorganizzazione di quelli già esistenti. I mutamenti nella struttura e negli organici degli apparati centrali non vennero ostacolati dall'approvazione di un disegno di legge che attribuiva al Parlamento il potere di istituire o sopprimere i Ministeri.

La legge 11 luglio 1904, n. 372, voluta dal Parlamento per riappropriarsi del controllo sull'amministrazione, non servì, infatti, a rendere meno numerosi gli interventi di modifica, ma, addirittura, finì per provocare l'effetto opposto⁹⁸.

Il lungo e travagliato percorso parlamentare che portò all'approvazione della legge n. 372 del 1904, ebbe inizio al Senato in occasione della discussione del progetto di legge sullo «Stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 1898-1899». La questione prese avvio dall'iniziativa del Ministro Bacelli – già duramente criticata dalla commissione finanze del Senato – di aumentare il personale nel suo

⁹⁴ Progetto di legge n. 240 presentato dal Presidente del Consiglio Di Rudinì, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XVI Legislatura del Regno d'Italia.

⁹⁵ Progetto di legge n. 299 presentato dal Presidente del Consiglio Crispi, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XVIII Legislatura del Regno d'Italia.

⁹⁶ I. Santangelo Spoto, *Ministero e Ministri*, cit., p. 437.

⁹⁷ Nel periodo compreso tra la fine dell'età crispina e l'inizio dell'età giolittiana (1896-1900) la classe dirigente di destra invece di comprendere i profondi mutamenti sociali di fine secolo, tentò di risolvere la "questione sociale" attraverso misure antipopolari e illiberali (sospensione delle garanzie costituzionali, stato d'assedio, limitazioni della libertà di stampa ecc.). Prima il governo guidato da Di Rudinì e poi quello Pelloux non si resero conto che le agitazioni sociali andavano ricondotte non a ragioni di ordine pubblico, bensì all'incapacità del sistema istituzionale di rinnovarsi. Sulla prima crisi dello Stato liberale si v., tra gli altri, C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., p. 204 e ss.

⁹⁸ La novità di maggior rilievo riguardarono l'organizzazione di due servizi a carattere industriale: le ferrovie ed i telefoni. Per quest'ultimi Giolitti aveva introdotto una struttura più agile del Ministero idonea, pertanto, a non appesantirne la gestione: si trattava delle aziende di Stato che, tuttavia, mantenevano un collegamento con il Ministero che ne controllava l'attività e ne assumeva la responsabilità.

dicastero istituendo un posto di Capo divisione. Durante il dibattito parlamentare, il Ministro, respingendo le critiche sollevate nei suoi confronti, dichiarò che lo Statuto stesso gli riconosceva il potere di modificare gli organici. Solo in questo modo, infatti, avrebbe potuto «assumere l'intera responsabilità» del dicastero⁹⁹. Il Senato si mostrò chiaramente di diverso avviso: «Ogni volta che una modificazione degli organici viene in sede di bilancio – spiegò il Sen. Cannizzarro – il Senato si trova nel più grande imbarazzo, e cioè egli si trova nella condizione di dover approvare anche quando non sia convinto dell'utilità della modificazione proposta, o di fare cosa che è grave negli effetti politici, soprattutto nelle condizioni in cui ci troviamo attualmente, condizioni dalle quali tutti desideriamo uscire rapidamente, uscire cioè dallo stato anormale dell'esercizio provvisorio»¹⁰⁰.

Dopo il dibattito in Senato, il Presidente del Consiglio Pelloux¹⁰¹, istituì una Commissione di studio sui problemi concernenti gli organici delle amministrazioni. Sulla base dei lavori esposti dalla suddetta Commissione lo stesso Pelloux presentò, il 27 gennaio 1900, un disegno di legge intitolato *Disposizioni sui ruoli organici delle amministrazioni dello Stato*. Il suddetto progetto, pur essendo prevalentemente dedicato alle norme sul personale delle amministrazioni dello Stato, all'art. 1 rimetteva ad una legge speciale la determinazione del numero dei Ministeri. In questo modo si voleva restituire – come sottolineò lo stesso Pelloux nella relazione di presentazione del disegno di legge – «al potere legislativo una facoltà (...) da esso inseparabile per evidenti ragioni di ordine politico e finanziario».

Nella stessa relazione Pelloux, ricordando le critiche mosse alla legge 12 febbraio 1888, n. 5195, che aveva concesso al Governo la facoltà, a suo avviso eccessiva, di stabilire con decreti reali il numero dei Ministeri, aggiunse che il suo progetto aveva un duplice obiettivo: «di assoggettare al sindacato parlamentare tutte le modificazioni dei ruoli, che importino un maggiore onere finanziario, attuale o eventuale, oppure alterino la misura degli stipendi prestabilita per qualsiasi grado o classe d'impiegati, e di assicurare in pari tempo al potere esecutivo entro i limiti dei fondi concessigli, una ragionevole libertà d'azione, correlativa alla responsabilità che gli incombe della buona organizzazione e del regolare andamento dei pubblici servizi»¹⁰².

Complessivamente la proposta sembrava sciogliere «nel senso più largamente favorevole alle facoltà parlamentari, la questione relativa all'ordinamento dell'amministrazione centrale, lasciava, senza offenderla menomamente, alla potestà ministeriale le attribuzioni che, istituzionalmente, agli effetti della responsabilità ai Ministri

⁹⁹ Intervento del Ministro della pubblica istruzione Bacelli, in *Atti parlamentari*, Senato del Regno, XX Legislatura del Regno d'Italia, *resoconto stenografico*, 21 dicembre 1898, p. 308 e ss.

¹⁰⁰ Intervento del Sen. Cannizzarro, in *Atti parlamentari*, Senato del Regno, XX Legislatura del Regno d'Italia, *resoconto stenografico*, 21 dicembre 1898, p. 300.

¹⁰¹ Il Generale Pelloux fu chiamato a guidare il governo in una fase politica particolarmente delicata caratterizzata da forti agitazioni sociali. Inizialmente la sua azione di governo sembrava destinata a mettere da parte le misure restrittive messe in campo dal suo predecessore Di Rudinì. Successivamente, spinto dalle forze conservatrici, Pelloux si convinse che l'inefficienza delle istituzioni poteva essere risolta soltanto attraverso la restrizione delle libertà statutarie. Vennero così riproposti quei provvedimenti politici elaborati a suo tempo da Di Rudinì. Su Pelloux si v. A. Moscati, *Pelloux Presidente del Consiglio*, in "Rassegna storica del Risorgimento", 1968, p. 3 e ss.

¹⁰² Relazione al disegno di legge n. 58 presentato dal Presidente del Consiglio e Ministro dell'interno Pelloux, in *Atti parlamentari*, Senato del Regno, XX Legislatura del Regno d'Italia.

spettava»¹⁰³.

Il progetto, decaduto per chiusura della sessione, venne ripresentato l'anno successivo da Saracco, chiamato a superare le gravi tensioni politico istituzionali emerse nell'ultima fase del governo Pelloux. Nella relazione di presentazione, Saracco chiarì che attraverso questo nuovo disegno di legge si voleva «contemperare, nel miglior modo possibile, il rispetto dovuto alle prerogative del Parlamento con le facoltà che sembra indispensabile lasciare al potere esecutivo»¹⁰⁴. La relazione dell'ufficio centrale del Senato se da un lato definì «corretta e opportuna» la proposta contenuta nell'art. 1 del progetto, attraverso il quale veniva revocato il disposto dell'art. 1 della legge n. 5195 del 1888, dall'altro lato, criticò la facoltà riconosciuta al potere esecutivo «di variare con decreti reali i ruoli organici, quando le modificazioni non importino variazioni agli assegni normali stabiliti per ciascun grado e ciascuna classe». Tale facoltà consentiva infatti al Governo «di istituire nuove direzioni generali, o aumentare il numero delle categorie di impiegati superiori, attraverso la diminuzione di quelli appartenenti alla classi inferiori» restando, al contempo, «entro i limiti del fondo stanziato in bilancio»¹⁰⁵.

Approvato solo dal Senato (ma non dalla Camera per termine della sessione legislativa) il testo venne ripresentato pochi mesi dopo da Zanardelli¹⁰⁶. Il 3 maggio 1902, ottenuta nuovamente l'approvazione da parte del Senato, il progetto venne finalmente trasmesso all'altro ramo del Parlamento. Alla Camera, durante la presentazione del disegno di legge, il relatore Di Scalea – convinto sostenitore della competenza del potere legislativo di determinare le attribuzioni e il numero dei Ministeri – commentando l'art. 1 del progetto affermava: «Questa proposta fu adottata dall'On. Saracco prima, ed accettata poi dall'On. Zanardelli, ed oggi viene a voi, approvata dal Senato come una solenne manifestazione di una tradizione liberale, che lasciando integra la sovranità del legislatore assurge a suprema garanzia del regime parlamentare al quale spetta indicare ogni azione dello Stato, suprema facoltà costituzionale, poiché l'ordinamento dei Ministeri, bene osserva lo Stein, vuol dire l'ordinamento dello Stato»¹⁰⁷. Come si evince dalle parole dell'On. Scalea erano ormai maturi i tempi per il ritorno ai principi della tradizione liberale secondo cui spettava alla legge regolare la materia concernente l'organizzazione ministeriale.

Dopo il dibattito parlamentare il progetto concluse finalmente il suo *iter* con l'approvazione della legge 11 luglio 1904, n. 372. Con essa si affermava definitivamente la

¹⁰³ I. Santangelo Spoto, *Ministero e Ministri*, cit., p. 438.

¹⁰⁴ Il nuovo disegno di legge contenente «Disposizioni sui ruoli organici delle amministrazioni dello Stato» manteneva fermo il principio (già stabilito con il disegno di legge Pelloux), che qualsiasi mutazione del numero dei Ministeri doveva aver luogo con legge speciale. Le altre disposizioni si ispiravano ai seguenti fondamentali criteri: la necessità di una legge speciale per modificare i ruoli organici; la possibilità di presentare con legge di bilancio le modifiche organiche che arrecassero una maggiore spesa, quando questa fosse compensata da economie permanenti su altri capitoli del medesimo bilancio o da nuove entrate; l'ammissibilità, infine, del regio decreto per le altre modifiche non comprese nei casi precedenti, Relazione al disegno di legge n. 83 presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro dell'Interno Saracco di concerto con il Ministro del tesoro Finali, in *Atti parlamentari*, Senato del Regno, XXI Legislatura del Regno d'Italia.

¹⁰⁵ Relazione dell'ufficio centrale del Senato (relatore Sen. Astengo) sul disegno di legge n. 83-A presentato dal Presidente del Consiglio Zanardelli di concerto con il Ministro del tesoro Finali, in *Atti parlamentari*, Senato del Regno, XXI Legislatura del Regno d'Italia.

¹⁰⁶ Progetto di legge del Presidente del Consiglio dei Ministri Zanardelli n. 5, in *Atti parlamentari*, Senato del Regno, XXI Legislatura del Regno d'Italia.

¹⁰⁷ Relazione dell'On. Di Scalea al disegno di legge n. 122-A presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Zanardelli, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XXI Legislatura del Regno d'Italia.

competenza del Parlamento in ordine alla determinazione del numero dei Ministeri, si stabiliva inoltre, in materia di ruoli organici, una disparità di fonte normativa a seconda che si trattasse di uffici (competenza legislativa) o servizi (competenza regolamentare)¹⁰⁸.

Complessivamente, nel periodo in esame, si contrapposero due fondamentali correnti di pensiero. Da un lato vi erano i sostenitori della legge crispina che richiamavano il principio della divisione dei poteri. Da tale principio «facevano discendere la facoltà del potere esecutivo di organizzarsi nel modo che credeva migliore», anche perché «gli eventuali abusi da parte dell'esecutivo» potevano essere contrastati dal Parlamento attraverso la legge di bilancio, negando i relativi fondi per il funzionamento dei nuovi apparati. Dall'altro lato vi erano, invece, i «fautori della competenza legislativa», le cui ragioni, con l'approvazione della legge n. 372 del 1904, finirono per prevalere. Quest'ultimi sostenevano che «la divisione dei poteri non andava intesa nel senso meccanico di un'assoluta separazione». In realtà «l'ordinamento dei Ministeri non era un provvedimento di pura natura amministrativa, ma anche di ordine costituzionale, essendo fondamentale per tutto l'ordinamento dello Stato». Quanto alla legge di bilancio evidenziavano il pericolo che tale legge potesse trasformarsi nella «legge delle leggi» rendendo inutili tutte le altre. Infine, prospettavano il rischio che il sistema di creazione dei Ministeri, mediante decreto reale, «potesse dar luogo a gravi e arbitrarie alterazioni nell'ordinamento amministrativo»¹⁰⁹.

Negli anni successivi, e in particolare durante la prima guerra mondiale (1915-18), in virtù dei «pieni poteri» conferiti al Governo dalla leggi 21 marzo 1915, n. 273 e 22 maggio 1915, n. 671, si ritornò al sistema che vigeva prima del 1904, ovvero alla creazione di numerosi dicasteri attraverso decreti reali¹¹⁰. Con l'inizio della grande guerra si anticipava di fatto un nuovo modo di concepire il potere che nel ventennio fascista vedrà la sua piena manifestazione. La delega legislativa – ampia, generica e senza limiti temporali – determinò un chiaro spostamento del potere legislativo dal Governo al Parlamento, delineando un nuovo punto di equilibrio tra i poteri dello Stato, decisamente lontano dalla dottrina classica risalente a Montesquieu¹¹¹. Come è stato giustamente evidenziato, questo

¹⁰⁸ Sul punto I. Santangelo Spoto, *Ministero e Ministri*, cit., p. 438, rileva che la soluzione adottata è ottima perché «si è finito di statuire che, per variare il numero dei Ministeri e, per conseguenza, la ripartizione e la ricomposizione delle loro attribuzioni deve farsi, non in sede di bilancio, ma per legge speciale, cioè nella forma più costituzionalmente perfetta». Attraverso lo strumento della legge speciale «le Camere hanno maggiore libertà di azione e possono accettare o respingere senza che all'amministrazione dello Stato torni danno, e alla politica del Governo offesa».

¹⁰⁹ E. Gatta, *Ministero e Ministro*, cit., p. 723 e ss.

¹¹⁰ Con r.d. 22 giugno 1916, n. 755, il Ministero di agricoltura, industria e commercio venne diviso in due distinti dicasteri: nel Ministero dell'agricoltura da una parte, e nel Ministero dell'industria e del commercio dall'altra. Nel medesimo giorno, con r.d. n. 758, venne istituito il Ministero dei trasporti marittimi e ferroviari. Con r.d. 18 giugno 1917, n. 980, e 22 maggio 1918, n. 700, furono creati rispettivamente il Ministero per le armi e le munizioni e il Ministero degli approvvigionamenti militari. Infine, con r.d. 1 novembre 1917, n. 1812, fu istituito il Ministero per l'assistenza militare e le pensioni di guerra a cui fece seguito il Ministero per le terre liberate (R.d. 19 gennaio 1919, n. 41), S. Sepe - L. Mazzone - I. Portelli - G. Vetrutto, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, cit., p. 92.

¹¹¹ Sul punto s. v. G. Giolitti, *Memorie della mia vita*, Milano 1967, p. 341, il quale evidenzia come i pieni poteri conferiti al Governo durante i quarantuno mesi del conflitto «... avevano di fatto soppresso l'azione del Parlamento italiano, in modo che non aveva avuto riscontro negli altri Stati alleati. (...) l'azione legislativa era stata assolutamente nulla, sostituita anche in materie estranee alla guerra da innumerevoli decreti luogotenenziali, preparati senza discussione, nel chiuso degli uffici, spesso da persone incompetenti, ignari delle vere condizioni del paese».

nuovo assetto costituiva «l'immagine più evidente e giuridicamente produttiva di un mondo antico e al tempo stesso nuovo di “governare la guerra” sospendendo le libertà costituzionali ed emarginando il Parlamento, ridotto a simbolo del declino del regime liberale»¹¹².

2.4. (segue): il ventennio fascista

Con l'avvento al potere del fascismo, nella logica della supremazia dell'Esecutivo, non poteva non prevalere il principio già sostenuto da Crispi, secondo il quale la materia relativa all'organizzazione del governo fosse di competenza esclusiva del Governo.

Nel 1922, una volta assunto l'incarico di Presidente del Consiglio dei Ministri, Mussolini ottenne, con l'approvazione della legge 22 novembre 1922, n. 1722, i “pieni poteri” per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione.

In conformità a tale legge vennero emanati una serie di provvedimenti finalizzati alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato. In particolare si dispose, con regio decreto 3 maggio 1923, n. 1077, la fusione del Ministero del tesoro con quello delle finanze. Nel settore dell'economia venne invece abolito, con regio decreto 25 febbraio 1923, n. 391, il Ministero delle terre liberate e, con regio decreto 27 aprile 1923, n. 915, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale (le attribuzioni del suddetto Ministero furono trasferite al Ministero dell'industria e del commercio che, a sua volta, solo dopo due mesi, venne accorpato con il Ministero dell'economia nazionale). Nel settore dell'istruzione, infine, dopo aver ridotto drasticamente i provveditorati agli studi, si riorganizzò, con regio decreto 16 luglio 1923, n. 1753, il Ministero della pubblica istruzione.

La svolta «autoritaria e dittatoriale del regime» si realizzò tuttavia tra il 1925 e il 1926 con l'approvazione delle c.d. leggi “fascistissime”, (legge 24 dicembre 1925, n. 2263, e legge 31 gennaio 1926, n. 100) che sancirono il definitivo «arretramento» del potere legislativo in favore dell'esecutivo adeguando «la struttura dell'ordinamento statale alle aspirazioni autoritarie del partito e del suo *leaders*»¹¹³. Ne scaturì un mutamento radicale dell'ordinamento costituzionale, che assunse le caratteristiche di un vero e proprio “Regime del Capo del Governo”¹¹⁴.

La prima di queste leggi risolveva innanzitutto a favore dell'Esecutivo la competenza nell'organizzazione delle strutture governative rimettendo il numero e le attribuzioni dei Ministeri a decreti reali (art. 4).

Ad espropriare definitivamente il Parlamento della funzione legislativa fu tuttavia la legge n. 100 del 1926 “sulle facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche”¹¹⁵.

¹¹² In questo senso si v. C. Latini, *Governare l'emergenza, delega legislativa e pieni poteri in Italia tra otto e novecento*, Milano 2005, p. 90.

¹¹³ C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., p. 357 e ss.

¹¹⁴ Così, C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 221, il quale a pag. 100 evidenzia come la supremazia del Presidente del Consiglio non era più affidata «a fattori politici o di influenza personale», ma risultava avere carattere «giuridico» e quindi «vincolante». Sulla legge n. 2263 del 1925 v. supra, p. 9 e ss.

¹¹⁵ In dottrina sulla legge n. 100 del 1926 si v., tra gli altri: G. Vacchelli, *Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*, in “Riv. Trim. Dir. Pubbl.”, 1926, p. 49 e ss.; A. Rocco, *La trasformazione dello Stato*, Roma 1927, p. 18 e ss.; O. Ranalletti, *La potestà normativa del Governo*, in O. Ranalletti, *Scritti giuridici scelti*, 1926, p. 411 e ss.; L. Ragnisco, *La legge 31 gennaio 1926, n. 100 e il Consiglio di Stato*, Padova 1931; C. Mortati, *Osservazioni sulla potestà regolamentare del Governo*, in “Foro Amm.”, 1932, p. 99 e ss.; G. Beer, *Sulla funzione*

Nelle intenzioni del Legislatore, il provvedimento avrebbe dovuto «limitare le prerogative dell'Esecutivo piuttosto che ampliarle»¹¹⁶. In realtà, esso finì per rafforzare in maniera eccessiva i poteri normativi del Governo «smantellando la fondamentale garanzia della divisione dei poteri»¹¹⁷. Il vero obiettivo della legge n. 100 del 1926 era infatti quello di marginalizzare il ruolo del Parlamento trasformando il Governo nel vero centro di produzione normativa¹¹⁸.

In particolare, le disposizioni contenute nella suddetta legge incidevano, da un lato, sul potere regolamentare e, dall'altro lato, sulla potestà normativa primaria.

Relativamente al potere regolamentare la nuova disciplina prevedeva che fossero emanati con regio decreto, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, le norme giuridiche chiamate a disciplinare: a) l'esecuzione delle leggi; b) l'uso delle facoltà spettanti al potere esecutivo; c) l'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni, l'ordinamento del personale, degli enti e degli istituti pubblici.

Quest'ultima tipologia di regolamenti, potendo derogare alle disposizioni legislative vigenti, introducevano nel campo dell'organizzazione dell'amministrazione centrale una sorta di riserva di regolamento¹¹⁹.

Per quanto concerne la potestà normativa primaria, la legge n. 100 del 1926 disciplinava per la prima volta la delega legislativa e la decretazione d'urgenza nel tentativo, solo apparente, di codificare la prassi dell'Italia liberale¹²⁰. In base a quanto stabilito dall'art 3 del suddetto provvedimento si riconosceva in primo luogo al Governo la possibilità di deliberare decreti legislativi, fondati su una legge delega e nel rispetto dei limiti che la stessa stabiliva. Sicuramente più innovativo era il riconoscimento al Governo del potere di emanare decreti legge nei casi di urgenza e assoluta necessità. Per evitare il controllo giurisdizionale, la legge stabiliva innanzitutto che solo il Parlamento poteva sindacare l'effettiva sussistenza di tali presupposti.¹²¹ Veniva poi escluso l'obbligo

legislativa del governo con particolare riguardo all'art. 1 n. 3 della legge 31 gennaio 1926 (IV) n. 100, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, I, *Filosofia e teoria generale del diritto*, Padova 1940, p. 633 e ss.; G. Zanobini, *La potestà regolamentare e le norme della Costituzione*, in "Riv. Trim. Dir. Pubbl.", 1951, p. 554 ss.; E. Cheli, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, 1967, p. 113 e ss.; L. Carlassare, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova 1966, 308 e ss.

¹¹⁶ M. Fioravanti, *Le potestà normative del governo dalla Francia d'Ancien Régime all'Italia liberale*, Milano 2009, p. 248. L'autore evidenzia inoltre come nel periodo anteriore alla legge n. 100 del 1926 «la facoltà del governo di legiferare era stata potenzialmente illimitata non essendo disciplinata né dall'ordinamento costituzionale né dal legislatore ordinario e la legittimità del governo in questo campo era lasciata all'interpretazione giurisprudenziale e dottrinale e alle convenzioni costituzionali».

¹¹⁷ Così, P. Calamandrei, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, cit., p. 349.

¹¹⁸ In questo senso si v. C. Mortati, *Osservazioni sulla potestà regolamentare del governo*, cit., p. 99 e ss.

¹¹⁹ S. Labriola, *Storia della Costituzione italiana*, cit., 241. Secondo G. Beer, *Sulla funzione legislativa del governo con particolare riguardo all'art. 1 n. 3 della legge 31 gennaio 1926 (IV) n. 100*, cit., p. 642, la legge n. 100 del 1926 consentiva ai regolamenti dell'esecutivo di derogare non solo a disposizioni legislative anteriori al 31 gennaio 1926 ma anche a quelle successive a tale data.

¹²⁰ In tema di decretazione d'urgenza occorre tener presente che sebbene lo Statuto escludesse in maniera esplicita una potestà normativa in capo al Governo (si veda in particolare l'art. 6 dello Statuto in base al quale "il Re (...) fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi senza sospenderne l'osservanza o dispensarne"), la dottrina dell'epoca legittimò tale prerogativa sostenendo la tesi che in casi straordinari la necessità si trasformava in fonte del diritto, M. Fioravanti, *Le potestà normative del governo dalla Francia d'Ancien Régime all'Italia liberale*, cit., p. 203 e ss.

¹²¹ Sul punto si v. S. Labriola, *Storia della Costituzione italiana*, cit., p. 244, il quale sottolinea come fosse assai improbabile l'ipotesi della mancata conversione di un decreto legge da parte del Parlamento, essendo

dell'immediata presentazione del decreto alle Camere per l'eventuale conversione, che andava effettuata entro un termine decisamente lungo (due anni). In caso di mancata conversione, la decadenza del decreto aveva infine efficacia solo *ex nunc*. Complessivamente, l'assenza «dei limiti delle materie per le quali erano ammessi i decreti legge e l'ampio margine di tempo per la loro conversione vanificarono nella pratica le garanzie con le quali il legislatore aveva cercato di limitare l'uso del decreto legge»¹²².

In conclusione, il radicale cambiamento nella funzione legislativa realizzato dalla legge n. 100 del 1926 scaturì un sistema nel quale il Governo poteva finalmente disporre di un potere illimitato e fuori da ogni controllo, mentre il Parlamento veniva ridotto ad un ruolo del tutto secondario.

3. Discontinuità e continuità tra l'esperienza statutaria e quella repubblicana

In materia di organizzazione del governo, la principale preoccupazione dei Padri costituenti fu quella di ripristinare la competenza Parlamentare¹²³, «sia in funzione dell'esigenza di stabilità e certezza delle regole, sia per sottrarre, almeno nella forma, allo stesso Governo un potere illimitato sulla propria organizzazione»¹²⁴.

In linea con tale prospettiva, l'art. 95, 3° comma, Cost., dispone, infatti, che «la legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri». Nel periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, salvo rare eccezioni (cfr. d.l. 14 dicembre 1974, n. 657, riguardante l'istituzione del Ministero dei beni culturali), il dettato costituzionale è stato sostanzialmente rispettato, preferendo intervenire in questo campo o con specifici disegni di legge¹²⁵ o con decreti legislativi successivi ad una legge delega. È proprio

quest'ultimo «eletto con leggi maggioritarie e (...) nominato di fatto dal Gran Consiglio».

¹²² Così, M. Fioravanti, *Le potestà normative del governo dalla Francia d'Ancien Régime all'Italia liberale*, cit., p. 251.

¹²³ P. Caretti, *Il 1° comma dell'art. 97. Parte I - La riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici*, in G. Branca - A. Pizzorusso (curr.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna - Roma 1994, p. 7.

¹²⁴ L. Ventura, *Ordinamento e organizzazione del governo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001, Il Governo. Atti del XIV Convegno Annuale, Palermo 8-9-10 novembre 2001*, Padova 2002, p. 69.

¹²⁵ Estremamente lungo e complesso è stato, durante l'esperienza repubblicana, l'esame dei progetti governativi e di iniziativa parlamentare diretti a riordinare la Presidenza del Consiglio dei Ministri: dal disegno di legge De Gasperi del 1952 al disegno di legge Spadolini del 1982, fino a quello presentato dal Presidente della Commissione Affari costituzionali S. Labriola (che riassumeva nella sostanza molteplici proposte presentate nel corso della IX Legislatura) sulla base del quale è stato poi possibile giungere all'approvazione della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri». Anche per quanto riguarda i Ministeri non sono mancate molteplici iniziative dirette ad introdurre una disciplina "unitaria", definendo contestualmente il numero e le attribuzioni di ciascun apparato. Le suddette proposte, alcune delle quali particolarmente innovative (su tutte quella avanzata da Giannini-Barbara durante i lavori dell'Assemblea costituente), non hanno tuttavia avuto successo, tanto da rendere necessario fino all'approvazione del d.lgs. n. 300 del 1999 il riferimento alla legge Cavour del 1853, quale «unico (...) esempio di normativa unitaria degli apparati ministeriali», A. Pajno - L. Torchia, *Governo e Amministrazione: la modernizzazione del sistema italiano*, in A. Pajno - L. Torchia (curr.), *La riforma del Governo. Commenti ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, Bologna 2000, p. 12. Per un esame delle proposte di modifiche dei Ministeri dall'entrata in vigore della Costituzione fino alla seconda metà degli anni novanta sia consentito rinviare a Roberto Palenca Tabulazzi, *Le fonti sull'organizzazione ministeriale tra regole costituzionali e recenti prassi*, in M. Siclari (cur.), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli 2012, p. 333.

attraverso una legge delega (l. 15 marzo 1997, n. 59) che, sul finire degli anni novanta, ha preso avvio un profondo riassetto dell'amministrazione centrale, diretto al contestuale riordino tanto dei Ministeri (d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300) quanto della Presidenza del Consiglio dei Ministri (d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303), sebbene secondo soluzioni organizzative diverse in relazione alle funzioni attribuite: di tipo settoriali per quanto riguarda i ministeri, strumentali ai poteri propri del Presidente del Consiglio, per quanto riguarda la Presidenza¹²⁶.

Relativamente al sistema delle fonti chiamato a disciplinare la materia, la riforma è andata molto al di là di quanto consentito dalla riserva di legge di cui all'art. 95 Cost., da una parte, riconoscendo al Presidente del Consiglio un ampio potere di decretazione in materia di autonomia organizzativa, contabile e di bilancio nonché di gestione del personale della Presidenza¹²⁷; dall'altra, rimettendo l'organizzazione degli apparati ministeriali a regolamenti governativi in delegificazione, ampiamente discrezionali e dotati di una stabilità estranea alle fonti secondarie¹²⁸.

La nuova organizzazione del governo risultava, inoltre, assai «rilevante» sul piano della forma di governo: innanzitutto, perché riducendo il numero e le attribuzioni dei ministeri si rafforzava sia la collegialità che la direzione della politica generale del governo; in secondo luogo, perché trasformando la Presidenza in un'autentica struttura servente del Presidente del Consiglio, si rilanciava il ruolo stesso del Presidente¹²⁹.

¹²⁶ Sulla riforma dell'organizzazione del governo si rinvia a A. Pajno - L. Torchia (curr.), *La riforma del Governo. Commenti ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, Bologna 2000.

¹²⁷ Il regime di autonomia della Presidenza è stato in parte ridimensionato dalla Corte costituzionale, la quale, giudicando su un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Corte dei conti (sent. 29 maggio 2002, n. 221), ha dichiarato incostituzionale il primo periodo dell'art. 9, 7° comma, del d.lgs. n. 303 del 1999, che sottraeva tali atti al parere e al controllo degli organi ausiliari del Governo. Attraverso la suddetta sentenza la Corte non si è «addentrata nel campo minato della definizione della natura e dei limiti dell'autonomia riconosciuta al Presidente del Consiglio» ma si è limitata a chiarire soltanto che l'art. 9, 7° comma, del d.lgs. n. 303 del 1999, risultava lesivo della posizione costituzionale attribuita alla Corte dei conti per violazione dell'art. 76 Cost., M. C. Grisolia, *Il potere di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio*, in S. Merlini (cur.), *Indirizzo politico e collegialità del governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino 2011, p. 129 e ss. Sulla sentenza n. 221 del 2002, si v. anche M. Midiri, *La Presidenza del Consiglio e la sua autonomia*, in "Giur. It.", 2003, p. 1540 e ss., il quale rileva come la sentenza della Corte abbia creato «nuovamente un fossato tra lo Statuto di organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e quello degli organi costituzionali guarentigati»; C. Pinelli, *Nota a sentenza n. 221/2002*, in "Giorn. Dir. Amm.", 2002, p. 1180 e ss.; F. Albo, *La configurazione dell'autonomia della Presidenza del Consiglio dei Ministri tra riserva di legge e principio di legalità*, in "Riv. Amm.", 2002, p. 793 e ss.; D. Giroto, *Conflitto fra poteri con seguito legislativo: la Corte dei conti difende (per ora) le proprie attribuzioni*, in "Giur. Cost.", 2002, p. 3036 e ss.; G. D'Auria, *La Presidenza del Consiglio è un organo costituzionale? (A proposito della «restituzione» alla Corte dei conti del controllo preventivo di legittimità sugli atti della Presidenza del Consiglio)*, in "Foro It.", 2003, p. 36.

¹²⁸ Sulle fonti chiamate a disciplinare la nuova organizzazione del governo si rinvia, per quanto riguarda la Presidenza, a M. C. Grisolia, *Il potere di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio*, cit., p. 128 e ss. Relativamente ai regolamenti quale fonte sull'organizzazione dei Ministeri, si v., tra gli altri, G. Tarli Barbieri, *Fonti dei diritti e riforma dei Ministeri*, in U. De Siervo (cur.), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Torino 2000, p. 71 e ss.; L. Carlassare - P. Veronesi, *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, Agg. I, Milano 2000; N. Lupo, *Dalla legge al regolamento: lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna 2003; E. Catelani, *Struttura del Governo: l'organizzazione dei Ministeri*, in S. Merlini (cur.), *Indirizzo politico e collegialità del governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino 2011, p. 145 e ss., R. Palenca Tabulazzi, *Le fonti sull'organizzazione ministeriale tra regole costituzionali e recenti prassi*, p. 347 e ss.

¹²⁹ S. Merlini - G. Tarli Barbieri, *Il Governo parlamentare in Italia*, Torino 2011, p. 360.

Tuttavia, a partire dal 2001 questo orientamento è stata più volte rimesso in discussione da una serie di atti normativi di dubbia legittimità costituzionalità che hanno aumentato il numero dei ministeri e ricondotto presso la Presidenza competenze e apparati a carattere gestionale, facendo così riemergere la tendenza degli esecutivi – più volte manifestatasi in epoca statutaria – «di impadronirsi di questa materia», per rispondere non ad una maggiore funzionalità delle strutture, bensì a chiare esigenze politiche¹³⁰.

Il primo di questi interventi è stato varato appena due giorni dopo l'entrata in vigore della riforma del 1999. Nella prima riunione del Consiglio dei Ministri del II Governo Berlusconi è stato infatti adottato il decreto legge 12 giugno 2001, n. 217, recante “*modificazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e alla legge 2 agosto 1988, n. 400*” e convertito dalla legge 3 agosto 2001, n. 317, che ha ampliato il numero complessivo dei Ministeri da dodici a quattordici ripristinando il Ministero della sanità e quello delle comunicazioni (prima confluiti, rispettivamente, nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, e nel Ministero delle attività produttive).

In modo analogo a quanto avvenuto nella fase di formazione del II Governo Berlusconi anche la nascita del II Governo Prodi è sostanzialmente coincisa con l'adozione, nella prima seduta del Consiglio dei Ministri successivo al giuramento, di un provvedimento d'urgenza (decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, poi convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233), diretto a riformare nuovamente l'organizzazione governativa attraverso l'aumento degli apparati ministeriali da quattordici a diciotto¹³¹, nonché il riordino delle competenze tra le varie strutture ministeriali compresa la Presidenza del Consiglio.

Tuttavia, pochi mesi prima della chiusura anticipata della Legislatura, la debolezza dell'Esecutivo e le continue polemiche legate al numero *record* dei componenti del II Governo Prodi (103 membri), hanno spinto il Legislatore, attraverso due disposizioni inserite nella legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244), a “restaurare” il numero dei Ministeri originariamente previsto dal d.lgs. n. 300 del 1999 (dodici) e a stabilire un tetto al numero massimo dei componenti del governo (sessanta). Come era accaduto per la riforma del 1999 l'entrata in vigore delle nuove norme veniva però rinviata alla nomina del primo governo successivo a quello in carica alla data di entrata in vigore della legge finanziaria 2008.

Anche nella XVI Legislatura, il IV Governo Berlusconi non si è sottratto all'utilizzo del decreto legge (d.l. 12 maggio 2008 n. 85, poi convertito nella legge 14 luglio 2008, n. 121) per modificare l'assetto complessivo dell'amministrazione centrale. Quest'ultimo intervento, pur confermando la riduzione a dodici dei Ministeri, ha introdotto alcune novità sia per quanto riguarda la denominazione di alcuni di essi (si tratta del Ministero delle attività produttive rinominato dello sviluppo economico; del Ministero delle politiche agricole e forestali rinominato delle politiche agricole, alimentari e forestali; e, infine, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio rinominato dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare), sia con riferimento alle loro competenze (le politiche alimentari sono passate dall'*ex* Ministero delle attività produttive al “nuovo” Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; al Ministero dell'ambiente e della tutela del

¹³⁰ Ivi, p. 256.

¹³¹ Sul riordino dei Ministeri operato nel 2006 si rinvia, tra gli altri a E. Catelani, *Struttura del Governo: l'organizzazione dei Ministeri*, cit., p. 159 e ss.; e C. Martini, *La «nuova» riforma dei ministeri*, in “Quad. Cost.”, 2006, p. 551 e ss.

territorio, rinominato dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, è stata aggiunta la competenza sul "mare" ecc.)¹³². Il d.l. n. 85 del 2008 è intervenuto anche sull'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio trasferendo presso tale apparato nuove ed ulteriori competenze a carattere ministeriale (funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche giovanili e di politiche per la famiglia, pari opportunità tra uomo e donna, ecc.)¹³³.

A distanza di poco più di un anno, la struttura organizzativa del Governo è stata peraltro rimesso parzialmente in discussione dalla legge 13 novembre 2009, n. 172, che ha aumentato il numero dei Ministeri da dodici a tredici, prevedendo lo sdoppiamento del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, in Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero della salute, nonché stabilendo che il numero complessivo della compagine governativa a qualsiasi titolo non può essere superiore a sessantatré e coerente con il principio di pari opportunità tra donne e uomini stabilito dall'art. 51 Cost.

Parallelamente all'aumento del numero dei Ministri non è mancato l'ennesimo "appesantimento gestionale" della Presidenza del Consiglio dei Ministri definitivamente sancito con il d.p.c.m. 1 marzo 2011, nel quale riemerge un apparato presidenziale chiamato a svolgere funzioni non riconducibili a quelle proprie del Presidente del Consiglio¹³⁴.

Complessivamente, le recenti trasformazioni che hanno interessato l'organizzazione del governo sembrano mettere in luce – in una sorta di ideale continuità con l'esperienza statutaria – la tendenza dei governi a ridefinire gli apparati dell'amministrazione centrale alle esigenze politiche contingenti. I ripetuti cambiamenti dell'amministrazione centrale per decreto legge, oltre ad aver posto gravi problemi di funzionalità degli apparati amministrativi¹³⁵, risultano, peraltro, in netto contrasto con l'art. 95 voluto dai costituenti proprio per porre un freno alle costanti "incursioni" della politica. Da questo punto di vista, l'uso disinvolto della decretazione d'urgenza, è un sintomo evidente della "crisi" che sta attraversando il modello di democrazia maggioritaria introdotto nel nostro paese a partire dal 1993¹³⁶. Non è un caso, infatti, che entrambi gli schieramenti politici abbiano

¹³² L'art. 16 del d.l. n. 85 del 2008 stabilisce inoltre che la ridefinizione degli assetti organizzativi delle nuove strutture ministeriali deve in ogni caso assicurare una riduzione della spesa pari al 20 per cento.

¹³³ Sul punto si v. in particolare E. C. Rafiotta, *Semplificazione del quadro politico e "attuazione" della riforma del Governo*, in "Forum di Quaderni costituzionali", 2008, p. 6.

¹³⁴ S. Merlini - G. Tarli Barbieri, *Il Governo parlamentare in Italia*, cit., p. 362.

¹³⁵ Sul punto si v. R. Alesse, *Il venir meno della certezza del diritto*, cit., p. 143 e ss. e L. Torchia, *Il riordino delle amministrazioni centrali*, cit., p. 136.

¹³⁶ E. Longo, *La disciplina dell'organizzazione del governo italiano nelle ultime tre Legislature*, in "Osservatoriosullefonti.it.", 2009, 12. L'assetto politico-istituzionale successivo al 1992, ha determinato un chiaro rafforzamento del Governo che ha assunto «i connotati tipici di un inedito e autonomo centro di produzione normativa», C. De Fiore, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova 2001, p. 194. Quest'ultimo risulta infatti essere l'autore della maggior parte degli atti normativi, mentre il Parlamento ha progressivamente perso quel ruolo di centralità che la Costituzione gli riconosce, anche perché fortemente limitato dall'esterno dall'Unione Europea, e dall'interno dal sistema delle autonomie territoriali. Sulla centralità del governo nell'attività normativa si veda, tra gli altri, N. Lupo, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010, Governare le democrazie. Esecutivi, leaders e sfide*, Napoli 2011, p. 81 e ss. Sulla crisi della legge, tra gli altri, si v. S. Labriola, *Crisi della legge e principio di rappresentanza*, in "Dir. Soc.", 1983, p. 723 e ss.; F. Modugno - D. Nocilla, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in "Dir. Soc.", 1989, p. 424 e ss.; G. Ciaurro, *La crisi della legge*, in *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova 1992, 99 e ss.; M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in "Riv. Dir. Cost.", 1996, p. 124 e ss.; F. Modugno - A. Celotto - M. Ruotolo, *Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in "Studi Parlamentari e di politica costituzionale", 1999, p. 7 e

riscritto aspetti rilevanti della riforma varata nel 1999, per adeguarla alla conformazione della maggioranza parlamentare uscita dalle urne. In una simile situazione, il rischio che si corre è il riemergere di una degenerazione tipica della c.d. fase del parlamentarismo consensuale ovvero un “governo a direzione plurima dissociata” in cui ciascun ministro risponde più al proprio partito che al Presidente del Consiglio.

Una conferma di quanto detto ci viene fornita dagli stessi effetti prodotti dalle riforme dei decreti del 1999. Le continue variazioni dell’organizzazione governativa non hanno infatti permesso di rilanciare né la collegialità, né, tantomeno, il potere di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio a danno di quel “feudalesimo ministeriale” che sin dai tempi dello Statuto albertino ha contraddistinto negativamente il funzionamento dei governi italiani¹³⁷.

In conclusione, le modifiche apportate all’organizzazione dell’amministrazione centrale, rilevano la tradizionale necessità «dei partiti (e dunque dei propri *leaders*) di conquistare visibilità all’interno del Governo» ridimensionando il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché «l’esigenza di adeguare le regole del patto di coalizione preelettorale ai risultati delle elezioni stesse»¹³⁸.

Da questo punto di vista, va sicuramente apprezzata la scelta del Governo Monti, peraltro confermata anche dal Governo Letta e dall’attuale Governo Renzi, di non procedere all’ennesimo mutamento del quadro legislativo esistente. Questa inversione di tendenza, seppur positiva, sembra però essere dettata più che da argomenti di carattere giuridico, da ragioni politiche, poiché, nell’attuale fase di crisi economico-finanziaria, un’eventuale modifica dell’assetto delineato con la legge n. 172 del 2009, sarebbe stata

ss.; nonché i contributi pubblicati nei volumi di F. Modugno (cur.), *Trasformazione delle funzione legislativa*, I, “*Vincoli alla funzione legislativa*”, Milano 1999; e II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano 2000, nonché quelli contenuti nel volume F. Modugno - P. Carnevale (cur.), *Trasformazione della funzione legislativa*, III, *Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo La riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, Milano 2003, e IV, *Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Napoli 2008.

¹³⁷ Sul punto si v. G. Tarli Barbieri, *Presidente del Consiglio e crisi politica (2001-2010)*, in S. Merlini (cur.), *Indirizzo politico e collegialità del governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino 2011, p. 73, il quale evidenzia come «durante la XVI Legislatura (...) né il principio democratico né quello collegiale appaiono valorizzati rispetto al passato».

¹³⁸ E. Longo, *La disciplina dell’organizzazione del governo italiano nelle ultime tre Legislature*, cit., p. 14. Sulla ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nel nostro ordinamento è recentemente intervenuta la Consulta, la quale, attraverso una lettura piuttosto formalistica delle norme costituzionali sulla forma di governo, ha negato, in due note sentenze (si tratta della sent. n. 262 del 2009 sul c.d. “lodo Alfano”, e della sent. n. 23 del 2011 sul c.d. “legittimo impedimento”), che dopo le riforme elettorali in senso maggioritario il Presidente del Consiglio abbia assunto una posizione diversa rispetto a quella comunemente riconosciuta di *primus inter pares*. Secondo la Corte, infatti, la preventiva indicazione del “Capo della coalizione o della forza politica”, essendo contenuta in una legge ordinaria (legge n. 270 del 2005) non può avere effetti tali da alterare il tradizionale ruolo del Presidente del Consiglio, N. Lupo, *Il ruolo normativo del governo*, cit., 105, nota 65. Di parere opposto, L. Carlassare, *Indicazioni sul legittimo impedimento e punti fermi sulla posizione costituzionale del Presidente del Consiglio in una decisione prevedibile*, in “Associazione deicostituzionalisti.it.”, secondo la quale grazie all’intervento della Corte trova «autorevole smentita la posizione di preminenza del Presidente del Consiglio rispetto ai Ministri». Sul punto si v. anche P. Carnevale, “*A futura memoria*”: *dalla Corte segnali “per il dopo”*, in “ConsultaOnline.it”, 3 e ss., il quale ritiene che la Corte «ha sgomberato il campo da malintese concezioni surrettiziamente trasformistiche della forma di governo, lanciando implicitamente un monito a chi, enfatizzando il principio di sovranità popolare, appare dimentico del chiaro *dictum* dell’art. 1 della Costituzione: che essa cioè si esercita “nelle forme e nei limiti della Costituzione”».

sicuramente in contrasto con il processo di risanamento della finanza pubblica avviato sul finire della XVI Legislatura, in un momento, tra l'altro, di grande sfiducia verso la politica e i partiti.