

Editoriale.

Dalla funzione alla struttura. Le trasformazioni del Governo

Giorgio Repetto**

1. Contrariamente a quanto spesso si ritiene, il Governo rappresenta un oggetto costituzionale di non facile identificazione. Anche mettendo da parte quegli elementi di flessibilità e indeterminatezza che tradizionalmente la dottrina ha riscontrato nelle disposizioni costituzionali contenute negli artt. 92 ss. Cost., l'ambiguità si rivela infatti più strutturale e profonda perché chiama in causa le diverse prospettive dalle quali lo studioso del diritto pubblico e costituzionale prende in esame quell'insieme di organi, funzioni e attività che tradizionalmente si riconducono sotto la comune denominazione di Governo.

Una cosa, infatti, è parlare del *Governo* inteso come il vertice istituzionale del potere esecutivo, un'altra cosa è parlare del *governo* (qui vale l'iniziale minuscola!) come funzione e attività che esprime l'incessante movimento di elaborazione dei fini e della direzione dell'azione statale, in cui, nella forma di governo parlamentare, l'istituzione governativa si raccorda con quella di altre istituzioni e soggetti, *in primis* il Parlamento. Un'altra cosa ancora, infine, è riferire l'operato del Governo al complesso di enti e uffici che, dal vertice ministeriale, discendono sino agli apparati amministrativi. Forma di governo, attività/funzione di governo e pubblica amministrazione sono, insomma, le tre principali angolazioni dalle quali il Governo assume rilevanza per il diritto costituzionale, senza che nessuna di queste tre esaurisca una volta per tutte il complesso delle sue attività, che costantemente oscillano tra il loro concentrarsi in una precisa sede istituzionale (l'apparato governativo, che include la pubblica amministrazione) e il loro estendersi a definire il complesso delle relazioni che contribuiscono a definire l'indirizzo politico e la forma di governo.

Non stupisce che questa apparente contraddizione, propria non solo della esperienza italiana, sia collocata al centro di una delle più avvincenti indagini recenti sull'idea del governo nel pensiero storico-politico, in cui si

** Università degli Studi di Perugia.

arriva a sostenere che, in fondo, una teoria del governo non sia mai propriamente esistita¹. Se una conclusione del genere sembra paradossale al giurista italiano, tuttavia, è perché la classica riflessione sull'indirizzo politico e sulla funzione di governo – in tutte le declinazioni che l'hanno caratterizzata (da Mortati a Crisafulli, da Martines a Cheli) – ha costantemente cercato di ricondurre le variabili istituzionali della forma di governo (dal fascismo alla Repubblica, poi dai governi di coalizione a quelli dell'alternanza, sino alla più incerta fase attuale) a fattori estranei alla disciplina positiva e di assai più complessa formalizzazione, quali la forma-partito, i sistemi elettorali e, più sullo sfondo, le complesse articolazioni del pluralismo sociale e politico. La vicenda del Governo nell'esperienza costituzionale italiana, infatti, è profondamente e strutturalmente radicata nel continuo e reciproco implicarsi tra la dimensione strettamente giuridico-costituzionale delle regole sull'esercizio del potere esecutivo – da sempre debolmente formalizzata, e poco o per nulla razionalizzata – e il contesto politico-istituzionale cui è di fatto spettato, indirizzando il modo d'essere di quel potere, di operarne la necessaria razionalizzazione, fornendo i codici e dettando i ritmi di una presenza col tempo sempre più pervasiva dell'istituzione governativa nella forma di governo.

Pur a fronte del variare degli assetti della forma di governo, quindi, l'impressione è che vi sia più di un elemento di continuità che contrassegna l'azione e l'operato del Governo nel periodo repubblicano.

Il primo di essi è costituito dall'alternarsi di voci che, in vario modo, ora lamentano la debolezza delle forme di esercizio dei suoi poteri (perché troppo dipendenti, per un lungo periodo, da un soffocante e penetrante controllo del Parlamento², poi dal potere di influenza delle istituzioni di garanzia e, infine, dall'Unione europea), ora temono un suo eccesso di forza, imputabile all'assenza di un efficace quadro regolativo dei suoi poteri, ovvero alla tendenza verso un loro uso improprio (primi fra tutti quelli normativi, dal decreto legge alla delega legislativa), nonché, infine e più di recente, all'eccesso di personalizzazione della figura del Presidente del Consiglio dei ministri. Tale tensione, in realtà, è un tratto caratterizzante

¹ P. Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Seuil, 2015, p. 187: «*Il faut partir de ce constat: il n'y a pas aujourd'hui de théorie démocratique de l'action gouvernementale. [...] Mais on peut dire plus: il n'y a jamais eu de véritable théorie du gouvernement tout court.*»

² Tra i classici del pensiero politologico, ricordo almeno P. Allum, *Italy: Republic without Government?*, Weidenfeld and Nicolson, 1973 e G. Di Palma, *Surviving without Governing. The Italian Parties in Parliament*, University of California Press, 1977. Più di recente, P. Craveri, *L'arte del non governo*, Marsilio, 2016.

del ruolo e delle funzioni concretamente esercitate dall'istituzione governativa, perché riflette le incertezze del modello di razionalizzazione accolto nella Costituzione e, con esso, la fragilità del quadro che avrebbe dovuto regolare forme e strumenti di esercizio dei poteri del Governo. Al di là della conformazione in senso parlamentare della forma di governo e dei corollari che da essa si sono ricavati, infatti, lo studio del Governo ha costantemente fatto i conti con la difficoltà di individuare punti fermi nel diritto scritto, se è vero che in quest'ultimo «consiste una parte minore delle norme concernenti il Governo, mentre la parte principale si compone di regole non scritte, giuridiche ed extragiuridiche»³.

Il secondo filo rosso è costituito dal fatto che il Governo, proprio perché partecipa di una funzione di indirizzo di cui non è mai stato l'unico titolare ma che ha sempre condiviso con altri organi, non si è mai veramente affermato come autentico organo di impulso delle decisioni politiche fondamentali, avendo piuttosto operato come organo chiamato (con forme e intensità diverse nelle varie stagioni della vita repubblicana) a coordinare e a mettere in relazione una varietà di poteri, coerentemente con la base comune delle varie dottrine dell'indirizzo politico, che proprio in quest'attività di progressiva unificazione rinvenivano il *proprium* della funzione di governo. Il riflesso di questo dato più generale si può cogliere nella struttura delle norme costituzionali, che, nel disegnare «un Governo efficiente in una società ricca di contropoteri»⁴, delineano un vertice decisionale nel Consiglio dei ministri, chiamato a deliberare i contenuti di quella «politica generale del Governo», che spetta però al Presidente del Consiglio dirigere e coordinare al fine di mantenere «l'unità di indirizzo politico e amministrativo» (art. 95 Cost.). A questa scissione interna all'istituzione Governo, tra un vertice decisionale (il Consiglio dei ministri) e uno funzionale (il Presidente del Consiglio), si accompagna l'immissione del Governo in una fitta «trama di rapporti»⁵, di cui il principale e più caratterizzante è sicuramente quello col Parlamento, ma nella quale assumono rilievo decisivo – come si diceva – anche quelli con il Presidente della Repubblica e, in misura via via crescente nel corso dei decenni, con il sistema delle autonomie locali e con le istituzioni europee.

³ L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Giuffrè, 1970, p. 678.

⁴ E. Cheli, V. Spaziantè, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. Rustuccia (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di Comunità, 1977, p. 43.

⁵ S. Niccolai, *Il governo*, Laterza, 2003, p. 25.

In questa duplice prospettiva, la collocazione del Governo e i contorni della sua azione risentono sicuramente delle variabili della forma di governo, ma non restano interamente confinati in essa, perché il complesso dei poteri che questo esercita chiamano in causa, con l'andar del tempo, una pluralità di piani non più riducibili al solo rapporto di fiducia con il Parlamento.

È ormai indiscusso, infatti, che la originaria saldatura tra Parlamento e Governo nell'ambito della forma di governo parlamentare disegnata dal costituente ha assorbito la massima parte di quel circuito di indirizzo e di decisione fintanto che questo è stato supportato dalla capacità del sistema rappresentativo, fondato su partiti solidamente radicati nella società, di riflettere e inquadrare il pluralismo sociale e politico. Nel momento in cui, in Italia come altrove, quella capacità progressivamente assume sembianze nuove e, nella sua cifra originaria, si inaridisce, diventa inevitabile che quel circuito di indirizzo tragga alimento e impulso anche da istanze che fino a quel momento erano rimaste sullo sfondo e che oggi contribuiscono variamente a orientare l'esercizio dei poteri del Governo. L'accresciuta influenza del Presidente della Repubblica (ad esempio in sede di nomina dei ministri o di esercizio di poteri informali di *moral suasion*), come anche i vincoli derivanti da decisioni dell'Unione europea (che il Governo stesso contribuisce ad adottare negli organi sovranazionali), nonché, infine, la crescente complessità regolatoria imposta dal rispetto dell'autonomia regionale sono solo gli esempi più evidenti di questa dilatazione dei piani su cui si svolgono i poteri decisionali e di indirizzo del Governo. Una dilatazione che se, per un verso, disancora in parte l'azione del Governo dagli strumenti del controllo e dell'indirizzo parlamentare, dall'altro verso la immette in nuovi circuiti di decisione e, per ciò, la sottopone a nuovi vincoli, spesso sottratti alle forme del controllo democratico.

Nella fase attuale, i problemi che investono il Governo hanno quindi a che fare sicuramente con il venir meno degli equilibri che hanno contraddistinto per lungo tempo la forma di governo parlamentare e che conducono, da più punti di vista, a una compressione dei poteri del Parlamento: basti pensare alla tendenza, ormai inarrestabile, al debordante esercizio dei poteri normativi del Governo e alla sempre più illusoria capacità dei meccanismi e delle forme della responsabilità politica (a partire dalla legge elettorale) di garantire un effettivo indirizzo e controllo sull'operato del Governo. Al tempo stesso, se non ci si vuole arrestare a

questa presa d'atto, è inevitabile chiedersi se il venir meno di quegli equilibri non sia dovuto a fattori di trasformazione profonda dei modelli decisionali delle moderne società democratiche, in cui l'operato dei governi tende per sua natura ad ampliarsi in vista della necessità di raccordare sedi diverse di decisione, senza che questo necessariamente porti con sé la scomparsa del vincolo di responsabilità nei confronti del Parlamento.

In questa prospettiva, una realistica analisi intorno al Governo nelle moderne democrazie costituzionali, e in quella italiana in particolare, dovrebbe prendere atto del fatto che in esso confluiscono aspetti di indubbia e preoccupante *forza*, come quelli che chiaramente si ripercuotono sulla perdita di potere decisionale dei Parlamenti, ma anche di altrettanto evidente *debolezza*, legata al condizionamento che anche sul Governo discende dall'esercizio di poteri (non necessariamente pubblici) che si dispiegano a livello tanto interno (basti pensare alle infinite e insormontabili resistenze corporative cui va incontro, in Italia, ogni serio progetto di riforma) quanto, soprattutto, ultranazionale, per effetto certo dell'Unione europea, ma – soprattutto, con effetti ben più dirompenti –, della rete di poteri economici e finanziari che si associano alla globalizzazione finanziaria⁶.

Ed è proprio questa commistione di forza e di debolezza che suggerisce di individuare nel passaggio *dalla funzione alla struttura* la chiave per interpretare le trasformazioni in corso nell'istituzione governativa. Invertendo i termini della proposta metodologica di Bobbio avanzata decenni addietro alla luce delle nuove funzioni promozionali attribuite, nello stato del benessere, al diritto e alla regolazione pubblica⁷, e allargando l'uso della formula, ripresa efficacemente in un libro recente per descrivere le trasformazioni indotte

⁶ In un senso convergente, v. M. Luciani, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica*, 2015, pp. 113 ss. e in part. p. 129, dove efficacemente si osserva: «Il paradosso, a questo punto, ha contorni chiari: quanto meno si può e si vuole decidere, tanto più si concentra la sede della decisione [...]. E a questo paradosso se ne aggiunge un altro: quanto minore diventa il margine a disposizione dei progetti politici, tanto maggiore diventa la pretesa, probabilmente radicata in una sorta di illusione bipolare, che dalla dicotomizzazione del sistema dei partiti attendeva il dischiudersi di nuove prospettive all'indirizzo politico governativo». Del resto, già decenni addietro si è notato come la perdita di progettualità delle politiche di governo negli stati liberaldemocratici abbia in larga parte sostituito alla classica antinomia riguardante il Governo, tra forza e consenso, quella tra efficienza e consenso: così C. Pinelli, *Governo*, in G. Zaccaria (a cura di), *Lessico della politica*, Edizioni Lavoro, 1987, p. 277.

⁷ N. Bobbio, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Laterza, 2007.

sull'apparato governativo in Italia in vista dell'attuazione del PNRR⁸, l'impressione è che il passaggio dalla funzione alla struttura segnali una più generale trasformazione del modo d'essere e di operare dell'istituzione Governo. Una trasformazione nel corso della quale questo vede progressivamente scolorire quella dimensione progettuale e unificante che ha tradizionalmente contrassegnato la sua azione e sulla quale imperniava il suo ruolo di sede primaria (seppur non esclusiva) di elaborazione dell'indirizzo politico, a tutto vantaggio della componente strutturale e organizzativa, dove ad assumere rilievo non è più la selezione dei fini in vista dei quali vengono assunte le decisioni politiche fondamentali, ma unicamente la capacità di tradurre in opera decisioni la cui assunzione ormai fuoriesce in larga misura dai percorsi di formazione dell'indirizzo politico.

Questa prevalenza della componente strutturale emerge nel momento in cui nell'operato del Governo prevalgono i profili di attuazione e di gestione di un indirizzo ormai elaborato altrove e del cui rispetto in altre sedi si deve rendere conto, ma lo stesso può dirsi quando, con sempre maggiore evidenza, il grado di consenso dell'azione di governo si misura sulla base del pronto recepimento delle pulsioni ondivaghe di spezzoni di società cui non si riesce più ad offrire forme adeguate di composizione del conflitto sociale e politico. Nelle dinamiche della forma di governo, tutto questo si traduce nello sforzo di assicurare al Governo strumenti e forme d'azione che lo svincolino sempre di più dal nesso di dipendenza e di responsabilità col Parlamento, così da garantirgli uno spazio di manovra che – liberato dal rapporto di fiducia o dall'esercizio dei poteri di controllo delle istituzioni di garanzia, *in primis* del Presidente della Repubblica – sia, per la prima volta, indubbiamente ed esclusivamente suo.

Nella prevalenza del Governo come struttura (e non più come funzione), la capacità di assumere decisioni e, ancora prima, di dotarsi nella forma di governo di un'adeguata infrastruttura per l'esercizio di quei poteri, in definitiva, assorbe e compensa la crescente incapacità di contribuire al processo di selezione e di elaborazione dei fini della sua stessa azione.

⁸ F. Bilancia, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Editoriale Scientifica, 2022, p. 144, dove tuttavia si osserva come, alla luce dell'analisi condotta nelle pagine precedenti, rispetto alla ricostruzione di Bobbio «[q]ui il paradigma è solo in apparenza rovesciato, nel discorrere appunto di un movimento in ipotetica direzione contraria, dalle funzioni alla struttura, perché anche qui è a tema la torsione tra *forme strutturali* dell'organizzazione amministrativa e di governo, e nuovi compiti (*nuove funzioni*, appunto) ad esse assegnate (o da esse stesse assunte in attuazione di un nuovo indirizzo politico)».

2. I contributi che vengono pubblicati in questo fascicolo di *Diritto costituzionale*, pur nella diversità di approcci e di sensibilità propria dei singoli autori, si soffermano sulle trasformazioni del Governo indagando i diversi fronti su cui queste si manifestano con maggiore evidenza, mettendone in luce i molti profili problematici, in una prospettiva che complessivamente converge nel combinare criticamente i profili funzionali e quelli strutturali dell'operato del Governo.

Non può negarsi come, nel periodo più recente, prima il dilagare della crisi pandemica e, subito dopo, il cambio di rotta avutosi a livello europeo con l'adozione dei vari strumenti di supporto alla ripresa economica (a partire dal programma *NextGenerationEU*), abbiano profondamente mutato la fisionomia dei poteri del Governo.

Proprio con riguardo alle ricadute organizzative indotte dall'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Silvia Niccolai misura criticamente quanto i diversi paradigmi organizzativi emersi negli ultimi due Governi (Draghi e Meloni) quanto alla struttura di *governance* del PNRR rispecchino visioni complessivamente diverse dell'azione governativa. Muovendo dalla premessa per cui il modello costituzionale individua nella collegialità dell'esecutivo un tratto strutturante della forma di governo, il contributo si diffonde sulle torsioni provocate dall'apparato di *governance* introdotto dal d.l. n. 77 del 2021 il quale, imperniato sulla Cabina di Regia e sulla connessa autonomizzazione del ruolo del Presidente del Consiglio, avrebbe fatto emergere un disegno di rafforzamento del vertice dell'esecutivo e di parallela estromissione dell'apparato collegiale. Su questa aspirazione si innesta tuttavia un'ulteriore e più complessa dinamica, secondo la quale il carattere vincolante del programma di riforme concordato con le istituzioni europee, se per un verso assorbe e definisce l'unità programmatica posta a fondamento dell'accordo tra forze politiche che sostenevano il Governo Draghi, dall'altro rimanda l'effettività di quel piano di misure alla sua capacità di vincolare anche i futuri governi, *in primis* proprio in ragione dei costi (istituzionali e amministrativi) derivanti dalla sostituzione di un apparato servente, cui sono affidate funzioni fondamentali per l'attuazione del Piano, con un altro. In questo modo, le implicazioni profonde delle scelte del Governo Draghi sono andate nel senso di operare una sintesi tra concettualizzazioni in apparenza confliggenti dell'indirizzo politico, quale quella normativa (che sostanzia l'indirizzo nell'esecuzione di un programma prestabilito) e quella esistenziale (che rimanda invece a una sintesi operata *ex post* sui

percorsi di svolgimento delle scelte fondamentali in cui si traduce la sostanza veramente fondamentale dell'azione governativa).

In questa chiave ricostruttiva, è indubbio che la riforma della *governance* del PNRR introdotta dal Governo Meloni segni un processo di ripolitizzazione, determinata in primo luogo dall'attribuzione a una precisa figura ministeriale dei compiti di coordinamento in precedenza affidati alla Cabina di Regia e al conseguente ripristino di «meccanismi innegabilmente meno derogatori delle relazioni interne al Governo e tra Governo e pubbliche amministrazioni». Ma è altrettanto vero, si può aggiungere, che questa ripolitizzazione è la conseguenza diretta della diversa tipologia di legittimazione che sorregge oggi il Governo in carica, imperniata su un'ampia maggioranza politica uscita vincente dalle urne, rispetto a quella tecnica e di larghe intese che, invece, era all'origine della nomina del Governo Draghi. In una situazione quale quella che ha attraversato la XVIII legislatura – in cui si sono succeduti tre Governi di segno diverso se non opposto, cui hanno tuttavia partecipato la gran parte delle forze politiche degli opposti schieramenti, con l'unica eccezione di Fratelli d'Italia – l'elemento di più evidente torsione che ha contrassegnato il Governo Draghi può sicuramente individuarsi nell'anomala figura di un Presidente del Consiglio che ha assunto una chiarissima posizione di garanzia con le istituzioni europee, se non anche connotazioni in alcuni momenti apertamente tutorie, mediate dal ruolo del Presidente della Repubblica. Ma ciò è vero a condizione di precisare che ciò è stato dovuto alla condizione di crescente e inarrestabile debolezza degli accordi di governo siglati nella prima parte della legislatura, quale conseguenza di dinamiche conflittuali – vero tratto distintivo dell'esperienza italiana – maturate sempre e soltanto all'interno della maggioranza politica del momento.

Non è quindi improprio pensare, come sostiene nel suo contributo Giovanni Piccirilli, che una cifra caratterizzante dell'evoluzione della forma di governo nell'ultimo periodo vada individuata proprio nel fatto che modi e procedure di ingresso dei temi europei nel dibattito nazionale «risultano via via maggiormente influenzate dalle dinamiche e dalle evoluzioni del contesto sovranazionale». Nonostante il crescente scetticismo verso il processo di integrazione, infatti, l'intensificarsi della componente intergovernativa ha prodotto, negli ultimi anni, un fenomeno di crescente interconnessione tra gli esecutivi nazionali e il processo decisionale nell'UE, che si è riverberata an-

che in via diretta sulle filiere partitiche nazionali, come è dimostrato dal crescente rilievo che ha assunto il tema della collocazione europea dei partiti nazionali (dal Movimento 5 Stelle nella passata legislatura, alle attuali fratture tra Lega e Fratelli d'Italia) e, con essa, la formazione delle alleanze nel Parlamento europeo. Alla luce dell'influenza diretta che esercitano queste dinamiche sul sistema politico nazionale, anche le vicende susseguitesì nell'alternanza tra le coalizioni di governo nella XVIII legislatura, dall'accidentato percorso di nomina di Paolo Savona all'affidamento dell'incarico a Mario Draghi, meritano di essere lette alla luce dell'inestricabile unitarietà che connota l'azione interna e quella sovranazionale del Governo, il cui ampliamento di orizzonte impone (ma qui la constatazione si tramuta in auspicio) che spetti alle procedure parlamentari prevedere «strumenti idonei ad assicurare un efficace interscambio con l'esecutivo anche in relazione alle sue attività europee». Di fronte a questo scenario, i principali nodi problematici connessi alla europeizzazione dell'indirizzo politico restano quelli legati alla difficoltà di tenere in equilibrio l'appartenenza all'UE come cifra ormai identificativa dell'ordinamento e la tendenza a individuare nel circuito decisionale europeo la sede di formazione di un indirizzo politico che assume, con sempre maggiore evidenza, una natura "di sistema".

Oltre a quello europeo, l'altro fronte sul quale i contributi pubblicati nel presente numero indagano le trasformazioni dell'istituzione governativa è quello connesso all'esercizio dei poteri normativi del Governo e al suo influsso sul procedimento legislativo.

Indubbiamente, il rapido ripetersi, nel giro di pochi anni, di una serie di crisi sistemiche – quali quelle indotte dalla crisi dei debiti sovrani, dalla pandemia e dalla guerra russo-ucraina – ha riproposto il grave problema dello stabilizzarsi di quelle dinamiche emergenziali che, in questa materia, coincide col grave e inarrestabile spostamento della sostanza dei poteri normativi dal Parlamento al Governo. Muovendo da queste premesse, Guido Rivosecchi si domanda se quella cui si è assistito nell'ultimo periodo non sia la «formazione di un diritto *derogatorio* delle fonti», nel quale, benché i processi di produzione normativa siano complessivamente (e formalmente) rimasti nell'alveo delle prescrizioni costituzionali, «le torsioni impresses al sistema denotano una certa difficoltà a rientrare nel fisiologico funzionamento dei pubblici poteri, attenuando la distinzione tra ordinarietà e straordinarietà e determinando, conseguentemente, un ulteriore spostamento del baricentro della normazione in favore del Governo». Il quadro che si ricava dall'analisi intorno all'esercizio dei poteri normativi del Governo nell'ambito delle

nuove emergenze è che – dalla connessione tra decreti-legge e d.p.c.m. propria del periodo pandemico, sino alla gestione dell’invio di armi all’Ucraina e della crisi energetica – si sia venuto stabilizzando un circuito parallelo di normazione, in cui i decreti-legge finiscono per costituire l’epicentro di sistemi normativi autonomi e a sé stanti, tendenzialmente sottratti al controllo parlamentare, che si sviluppano sempre più al di fuori dei percorsi tipizzati dalle leggi di sistema (come il Codice della protezione civile o la l. n. 145 del 2016 sulla partecipazione alle missioni internazionali) e che – dato specificamente distintivo dell’esperienza più recente – ampliano a dismisura il ricorso a fonti secondarie atipiche.

L’abuso della decretazione d’urgenza, peraltro, non può neanche vantare l’alibi della farraginosità delle procedure parlamentari, sulle quali – come nota Silvia Filippi – il Governo mostra di avere ormai un «altissimo tasso di controllo». Dal ruolo sempre più centrale nella fase di programmazione dei lavori, sino al vasto ricorso al contingentamento dei tempi e alla prassi che associa la questione di fiducia alla presentazione di maxiemendamenti, l’analisi dei poteri attribuiti al «Governo in Parlamento» mostra una volta di più la fortissima torsione del sistema istituzionale, nel quale alla rivendicazione di spazi di decisione sempre più sottratti al controllo parlamentare si somma il sostanziale abuso delle forme procedurali che fanno del Governo il *dominus* incontrastato del procedimento legislativo. Al tempo stesso, questa torsione può ritenersi doppiamente rivelatrice, perché, accanto all’esorbitanza del ruolo del Governo, mette in luce anche la ragione ultima di essa, che è data dal ripetuto e costante bisogno di tenere unita (se non sotto scacco) la sua stessa maggioranza. Ancora una volta, l’affermarsi di una visione “avversariale” dei rapporti tra Parlamento e Governo, al posto dell’ideale “relazionale” supposto dalla Costituzione, pare il frutto di elementi di eccessiva forza dell’istituzione Governo e di altrettanto conclamata debolezza, in cui il debordare dalle forme non è funzionale alla realizzazione degli obiettivi iscritti nell’indirizzo politico, ma unicamente al mantenimento delle condizioni minime di unità di coalizioni di maggioranza sempre più rissose.

Al tema della distinzione tra politica e amministrazione è, infine, dedicato il contributo di Edoardo Nicola Fragale. Benché in apparenza distante dai temi presi in esame dagli altri contributi, quello relativo alla separazione strutturale e funzionale dell’autorità governativa di vertice dagli apparati esecutivi rappresenta un capitolo centrale per comprendere le trasformazioni

dell'istituzione governativa. Ricostruendo il sostanziale fallimento della disciplina che, dalla prima metà degli anni '90, ha preteso illuministicamente di tracciare una linea netta tra decisore politico e amministratori, il contributo ricostruisce i percorsi che hanno condotto alla crisi della distinzione tra indirizzo e gestione e del modello di reclutamento della dirigenza, dovuta al tentativo di trapiantare i postulati del *New Public Management* in un sistema, come quello italiano, indisponibile a riceverlo. A dimostrarlo non è solamente l'ideale di un'amministrazione soggetta al controllo democratico – iscritto nelle maglie dell'art. 97 Cost. – ma anche l'irriducibile spazio di manovra del Parlamento rispetto all'amministrazione, ricavabile dal principio di legalità nonché dalla struttura complessiva della forma di governo parlamentare, che ha resistito al tentativo di consolidare l'idea di un'amministrazione pienamente autocefala.

3. Rispetto ai vari fronti presi in esame, pare uscirne complessivamente avvalorata l'idea per cui la crescente centralità acquisita dal Governo e la torsione delle forme costituzionali che tale centralità assume non è rivolta a garantire il pieno dispiegarsi di autentiche scelte di indirizzo, quanto a salvaguardare le componenti strutturali che consentono la permanenza in carica del Governo, *in primis* la maggioranza che lo sostiene. In presenza di scelte d'indirizzo che, con sempre maggiore evidenza, non promanano dal circuito della rappresentanza ma scaturiscono da forme inedite di esercizio del potere – provenienti “dall'alto” dei circuiti sovranazionali o “dal basso” di un neo-corporativismo sempre meno regolato – al Governo si aprono spazi di autonomia e di azione talvolta difficilmente compatibili con la forma di governo parlamentare, ma su di esso ricade anche la difficoltà di apparire come il centro propulsore della decisione politica che risulta in realtà, e con sempre maggiore evidenza, dislocato in altre sedi.

Proprio nella tensione tra la crescente attribuzione al Governo (e al Presidente del Consiglio in particolare) di una mole sempre più ampia e significativa di poteri, da un lato, e l'offuscarsi della capacità programmatica degli accordi tra le forze di maggioranza, dall'altro lato, può essere individuata, nello specifico italiano, la ragione ultima dell'eccessivo rafforzamento dell'istituzione Governo, ma anche della sua crisi, testimoniata dalla persistente instabilità delle compagini governative.

Il segno più evidente di ciò potrebbe individuarsi nel fatto che, mentre questo fascicolo è in stampa, l'attenzione della politica e degli studiosi è monopolizzata dall'ennesimo tentativo di porre mano alla forma di governo

disegnata dalla Costituzione, nell'ottica – questa volta – dell'introduzione di un "premierato elettivo".

Non è certo questa la sede per entrare nel merito della proposta governativa, le cui variabili fondamentali risultano al momento, peraltro, ancora abbastanza fluide. Ma è assolutamente significativo che, alla dirompente novità costituita dall'introduzione di un meccanismo di elezione diretta del Presidente del Consiglio si associno strumenti (variamente impiegati nei diversi testi dei progetti di legge emersi sinora) volti a far dipendere la permanenza in carica del Presidente eletto dalla volontà delle forze di maggioranza.

Molto si potrebbe dire delle aporie di questa proposta, del resto già emerse nei primi commenti della dottrina e nelle audizioni parlamentari. Ma è di indubbio rilievo, per le rapide considerazioni portate avanti in queste pagine, la combinazione portata avanti dal progetto di riforma tra il disegno di macroscopico rafforzamento della legittimazione del Presidente del Consiglio dei ministri, da un lato, e la tendenziale sottoposizione della sua permanenza in carica (si vedrà in quali forme) al volere delle forze di maggioranza. Una combinazione rivelatrice dei paradossi che contrassegnano l'istituzione Governo nell'esperienza italiana, soprattutto dell'ultima fase, perché – a tacer d'altro – l'idea che l'instabilità governativa possa essere ridotta, se non eliminata, dall'elezione diretta sottende l'illusione che l'azione del Governo e del suo vertice sia segnata da un *potenziale inespresso*, tale perché frenato dall'operato di contropoteri non meglio specificati e che solo il ricorso al sostegno popolare consentirebbe di dispiegare nella sua pienezza e autenticità. Quanto si è detto dovrebbe invece bastare a dimostrare come tale *deficit* non sia in alcun modo imputabile alle regole della forma di governo, bensì alle strutturali trasformazioni dei percorsi e delle sedi di esercizio del potere e alla debolezza progettuale associata alla crisi degli strumenti della rappresentanza politica, questi sì meritevoli di riforme (a partire dalle leggi elettorali e dal ritorno al finanziamento della politica).

Ma a rivelare il carattere, al tempo stesso, illusorio e pericoloso della strategia di rafforzamento del Presidente del Consiglio per il tramite dell'elezione diretta, e a mostrare la più profonda ragione dell'instabilità governativa, potrebbe bastare la semplice constatazione che, nel corso delle tre ultime legislature (XVI-XVII-XVIII), il partito che è risultato vincente alle elezioni (si badi: non la coalizione) non è mai arrivato alla conclusione della legislatura senza aver sperimentato, al proprio interno, una scissione maturata nel corso dell'esperienza di governo. Tanto è successo, dopo le elezioni del 2008, nel Popolo della Libertà a seguito della fuoriuscita della componente

del partito riconducibile all'allora Presidente della Camera Gianfranco Fini. Ma lo stesso è avvenuto nella legislatura 2013-2018, conclusasi nel segno della conflittualità interna al Partito democratico tra la componente renziana e il resto del partito, successivamente sfociata nella fuoriuscita dell'ex segretario, come anche nella legislatura successiva, in cui al successo iniziale del Movimento 5 stelle ha fatto seguito, negli ultimi concitati mesi del Governo Draghi, la fuoriuscita dal partito della componente minoritaria guidata da Luigi Di Maio.

Già questo potrebbe bastare a rivelare l'autentica ragione dell'instabilità governativa e a mostrare i rischi di un più complessivo irrigidimento della forma di governo che verrebbe dal premierato elettivo, in cui al sovrappiù di legittimazione del Presidente del Consiglio (e alla conseguente limitazione dei poteri del Presidente della Repubblica, oltre che del Parlamento) si unisce l'attribuzione alla sua maggioranza del potere di dettarne la permanenza in carica, senza, peraltro, che al Presidente eletto – a quanto si capisce – vengano attribuiti nuovi poteri idonei a consentirgli una rinnovata e più ampia titolarità di una funzione di indirizzo. Una contrapposizione, inoltre, alimentata dalla problematica convivenza della legittimazione popolare in capo al Presidente del Consiglio e della legittimazione che all'intero Governo discende dal persistere della fiducia parlamentare iniziale. Una convivenza che innesta dentro la medesima istituzione governativa – chiamata per definizione a perseguire un indirizzo *unitario* – una logica di funzionamento potenzialmente antagonista se non bipolare, quale quella che scinde il Presidente eletto, forte del consenso popolare, dal suo Consiglio dei ministri, vincolato alla sua maggioranza parlamentare e pur sempre titolare del massimo potere formale di decisione, rimanendo invariato l'art. 92, primo comma, Cost. Null'altro, insomma, che l'esasperazione di quel percorso di sostituzione della *struttura* alla *funzione* di governo, in cui dietro la facciata di una ostentata rivendicazione di forza si mascherano i segni di un'inarrestabile debolezza.

A fronte di questi rischi, merita quindi di essere ribadita l'idea per cui la forza del governo repubblicano non sta né in una capacità di decisione fine a sé stessa (irrealistica, ancor prima che pericolosa) né nella contrapposizione istituzionale che l'elezione popolare determinerebbe rispetto al Parlamento e al Presidente della Repubblica, quanto piuttosto nella sua capacità di tenere aperta quella trama di rapporti in cui esso è inserito, così da legare insieme istanze diverse e portarle a quella sintesi che identifica, oggi come ieri, l'attività di selezione dei fini della politica generale.