

Dipartimento di Scienze Umane
Università di Verona

Società per gli studi di Storia delle
istituzioni

PRIMO INVITO A PARTECIPARE

Al

Convegno Nazionale

**Il Presidente e la Presidenza del Consiglio dei Ministri
dallo Stato liberale allo Stato democratico fino all'Unione europea**

Università di Verona, 20-22 febbraio 2019

Organizzatore: Leonida Tedoldi, Università di Verona

Comitato scientifico: Francesco Bonini, Paolo Colombo, Sandro Guerrieri, Antonella Meniconi, Marco Meriggi, Guido Melis, Alessandro Polsi, Andrea Romano, Ettore Rotelli, Fabio Rugge, Leonida Tedoldi.

Inquadramento tematico essenziale

La debolezza istituzionale del Presidente del Consiglio - all'interno di una forma di governo non certo forte -, sprovvisto di robuste responsabilità costituzionali, è forse la più importante anomalia italiana, tanto che l'Italia è uno dei pochi paesi occidentali in cui si è utilizzata una considerevole varietà di espressioni politologiche per definire il modello di esecutivo: «presidenzialismo atipico», «semipresidenzialismo con governo di partito residuale» (nato dal declino del *party government*), ma anche governo «primoministeriale» e «pseudo presidenzializzazione».

La forma di governo italiano si definì attraverso un cammino tortuoso fin dallo Stato liberale, che arriva fino ad oggi, in cui la funzione di indirizzo politico non venne ancorata con forza né al Consiglio dei ministri, né al suo Presidente.

Cavour impose un'idea di presidente alla stregua di un «ufficio» legato alla sua figura di capo partito parlamentare e non vincolato a un apparato organizzativo; mentre agli inizi del Novecento Giovanni Giolitti rafforzò il rapporto tra il Presidente del Consiglio, il Ministero degli interni e

anche i prefetti, ma si trattava pur sempre del ricorso a una gestione intensamente politica del ruolo al vertice del Consiglio dei ministri.

Dopo questo percorso, sopraggiunse la stagione di forte irrobustimento autoritario durante il fascismo e il Presidente si trasformò in Capo del governo e poi duce del fascismo, fino appunto a una sua «costituzionalizzazione senza stabilizzazione» nell'età repubblicana.

Quindi, proprio il ruolo multiforme del Presidente - nella sua lunga persistenza nel sistema istituzionale italiano - rappresenta un elemento distintivo nel continente europeo.

Infatti, fino almeno alla fine degli anni Ottanta del Novecento, il Presidente del Consiglio conservò implicitamente l'eredità normativa del decreto regio voluto da Giuseppe Zanardelli nel 1901 che introdusse solo un minimo incremento, quasi manutentivo, delle funzioni di coordinatore dell'amministrazione centrale.

Del resto, come è assai noto, fino a tempi recenti si è mantenuta viva l'idea originaria dei *leaders* politici della Costituente secondo cui l'unica modalità di gestione dello scontro fra opposti partiti, in un impianto parlamentare, sarebbe stato un sistema politico caratterizzato sul piano istituzionale da un vertice dell'esecutivo blandamente legittimato dagli elettori, che non possedesse delle robuste funzioni di coordinamento, in modo da privilegiare una forma di governo collegiale.

In realtà, quest'ultima impostazione era stata messa in discussione durante i lavori della Costituente. Costantino Mortati (e anche Egidio Tosato), ad esempio, fu uno dei pochi ad insistere sull'istituzione del Presidente del Consiglio quale organo di coordinamento del governo e a riprendere anche la proposta di Depretis e di Zanardelli di un Ministero della presidenza. Però questa idea, che avrebbe ancorato l'esecutivo alla figura del Presidente del Consiglio, non venne condivisa dai costituenti.

Nonostante l'istituzione di alcune commissioni bicamerali che proposero alcune riforme, ancora oggi l'art. 95 Cost. reitera la formula dei decreti regi del 1867, 1876 e 1901, secondo cui il Presidente del Consiglio mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

Così se fino alla fine degli anni Ottanta il Primo ministro ha svolto un ruolo mediatore, a tratti consensuale e arbitrario e a tratti impositivo, di fronte alle pressioni e alla frammentazione interpartitica del Consiglio dei ministri e del sistema amministrativo, e «di centro di confluenza delle varie istanze dello Stato pluralista», nei decenni successivi, al contrario, esso ha assunto una posizione decisamente verticistica. In ogni caso, nell'Italia repubblicana il Presidente del Consiglio di turno ha sempre adottato, anche per la sua debolezza costituzionale (che può consentire una possibile torsione deformante della carica), un'interpretazione pragmatica costante, e altamente politico-strategica, della propria carica nei confronti del governo - del Consiglio dei ministri e della sua instabilità cronica - sempre più vincolata sul piano istituzionale alla Presidenza della Repubblica. Ora, nei primi decenni del nuovo secolo, si è passati da una Presidenza del Consiglio forte, che ostentava leadership,

ad una versione quasi da “contabile” degli indirizzi espressi dai i due forti vicepresidenti.

Quindi, nella cosiddetta “Seconda Repubblica” la politica italiana non riesce ancora a riconoscere e focalizzare il problema politico-istituzionale della razionalizzazione dei processi decisionali e, di conseguenza, «l’organo Presidente del Consiglio» non ha trovato, negli ultimi sessant’anni di storia repubblicana, un adeguamento costituzionale; mentre invece, forse per questo, si è amplificata in maniera significativa la struttura amministrativa, gli uffici e i dipartimenti, della Presidenza.

Infatti, a rafforzarsi nel tempo fu la Presidenza, cioè la struttura istituzionale-organizzativa che affianca il Presidente, sia in termini di funzioni, sia in termini di personale, fino a diventare una delle istituzioni più corpose, non solo in termini di dipendenti, d’Europa.

Dalla caduta del fascismo, la Presidenza ottenne delle funzioni politiche e amministrative che ne avevano costituito l’ossatura, come ad esempio: l’assistenza ai reduci, la gestione degli «affari regionali» e delle zone di confine, l’amministrazione degli Alti commissariati, l’acquisizione del sottosegretariato della stampa, dello spettacolo e del turismo e infine la vigilanza sugli enti pubblici.

Sul piano invece organizzativo lo schema complessivo iniziò ad estendersi dal 1988, al vertice il segretariato generale (al quale faceva capo l’ufficio centrale per il coordinamento dell’iniziativa legislativa e dell’attività normativa del governo) e poi la suddivisione in uffici dei consulenti, in una dozzina di dipartimenti - da quello della funzione pubblica al dipartimento per l’informazione e l’editoria - e in comitati di esperti, nonché in strutture, uffici e dipartimenti, di coordinamento.

Questo incontro scientifico vuole definire un terreno di confronto tra gli storici istituzionalisti e delle relazioni internazionali, politologi e giuristi sensibili all’analisi storica, su un argomento centrale della storia dello Stato italiano, come quello dell’organo di vertice del governo e della sua struttura organizzativa, in realtà poco affrontato sistematicamente.

Infatti, il Presidente e la Presidenza del Consiglio dei ministri non sono stati ancora oggetto di un’organica ricostruzione storica nel loro originale *continuum*, tra l’età liberale, passando attraverso il fascismo, e quella democratica, fino al loro rapporto con le istituzioni di governo dell’Unione europea.

Ad oggi la base di partenza rimane l’importante volume di Ettore Rotelli, uscito nel 1972 e alcuni lavori, più di taglio giuridico, seppure di grande sensibilità storica, di Sabino Cassese e di Stefano Merlini.

In sostanza, il convegno ha lo scopo di fornire un momento di confronto sugli aspetti e i problemi, le connessioni politiche e amministrative che hanno caratterizzato il ruolo politico governativo del Presidente del Consiglio, all’interno, e all’esterno, del governo e la rilevanza, insieme al rafforzamento, della struttura di sostegno della Presidenza, in centocinquat’anni di storia unitaria.

Argomenti principali del convegno

Quattro sessioni

Prima sezione, Stato liberale

- Radicamento dell'incarico di Presidente del Consiglio (PdC) nell'organizzazione dello Stato liberale
- Affermazione del primato del PdC sull'intero gabinetto e sulla collegialità dell'azione governativa e di coordinamento tra le diverse sfere di competenza dei singoli ministeri ("Capo della politica governativa") e sua autonomia amministrativa.
- Irrobustimento della struttura dell'ufficio di Presidenza, gabinetto e segreteria del Viminale (e anche progetto di Ministero della Presidenza)

Seconda sezione: età fascista

- Trasformazione in Capo del Governo
- Sede di Palazzo Venezia, segreteria del duce e gabinetto della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Terza e Quarta sessione: Stato repubblicano

- Assemblea costituente e i progetti sul PdC
- Ruolo costituzionale del PdC
- Potenziamento della Presidenza al Viminale
- Sviluppo della struttura di Palazzo Chigi dopo gli anni Sessanta
- Rapporto tra il Presidente del Consiglio e i partiti di maggioranza, il "governo di partito" anche dopo la crisi degli anni Novanta del Novecento
- Tentativi di riforma: dalla Commissione "Bozzi" a quella "D'Alema"
- Il Presidente e la Presidenza nei rapporti con gli altri dicasteri e organi dello Stato, con le istituzioni locali, regioni, province e comuni, nonché con le istituzioni europee, Ceca, Cee, Unione europea, dagli anni Cinquanta fino al Duemila, al duemila e dieci.

Gli interventi presentati formeranno un volume che si intende pubblicare entro il 2019. I relatori sono tenuti a presentare, nel limite del possibile, i risultati di un lavoro in stato avanzato di elaborazione, che possa vedere la luce entro tale scadenza.

Coloro che fossero interessati a presentare un intervento, sono invitati ad inoltrare un breve estratto (*abstract*), max 2000 battute, spazi inclusi, all'indirizzo mail: leonida.tedoldi@univr.it.

La scadenza per l'invio delle proposte di intervento è il 31 dicembre 2018.