

GOVERNO E GOVERNABILITÀ NEL DIBATTITO POLITICO-PARLAMENTARE SULLE RIFORME (1975-1988)

di Enrico Landoni

“The present weakness of the European nations comes from the fact that their capacity is much lower because their tradition has not enabled them to build decision-making systems [...]. The paradox can be understood if one accepts the idea that decision-making is not done only by top civil servants and politician but is the product of bureaucratic processes taking place in complex organizations and systems. If these processes are routine-oriented and cumbersome, and these organizations and systems overly rigid, communications will be difficult, no regulation will prevent blackmail, and poor structure will increase the overload”¹.

Così scriveva Michel Crozier a proposito della realtà europea, nel rapporto sulla governabilità, sull’efficienza e sullo stato di salute delle democrazie occidentali realizzato nel 1975 insieme a Samuel Huntington e a Jōji Watanuki, su incarico della Commissione Trilaterale. Impietosa era la diagnosi formulata dai tre studiosi: il sistema liberaldemocratico, specie in Europa, era in preda a una crisi d’inefficienza talmente acuta da metterne a rischio la stessa sopravvivenza. Per guarire, neutralizzando la minaccia di torsioni autoritarie, le democrazie occidentali avrebbero dovuto procedere a una profonda revisione dei propri meccanismi di funzionamento, nella direzione di una maggiore flessibilità operativa e di una valorizzazione del momento decisionale, per troppo tempo trascurato di fronte alla duplice necessità di ascoltare le crescenti istanze partecipative e

Università eCampus, Facoltà di Giurisprudenza.

¹ M. CROZIER, *Western Europe*, in M.J. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, “The Crisis of Democracy. Report on the Governability to the Trilateral Commission”, New York, New York University Press, 1975, p. 14.

assicurare un'adeguata risposta a interessi sempre più vasti e segmentati².

Il paradigma interpretativo della crisi di sistema e questa cura, che avrebbe dovuto portare a una complessiva modernizzazione della burocrazia statale e al ripristino dell'autorità di governo, sembravano allora attagliarsi perfettamente all'Italia, di cui l'articolo punta a ricostruire il contesto, gettando una nuova luce soprattutto sul decennio Ottanta del secolo scorso.

1. *Le origini del dibattito*

Qui, d'altra parte, già da alcuni anni aveva preso il via una profonda discussione accademica e giornalistica sulla necessità di un complessivo riassetto del quadro istituzionale e amministrativo, destinata poi a diventare argomento di appassionante battaglie culturali e politico-parlamentari. Basti solo pensare al contributo del Centro di Studi e Iniziative per la Riforma dello Stato, fondato nel 1972 dal PCI.

In questo quadro, soprattutto Roma sarebbe diventata una sorta di osservatorio privilegiato della crisi di governabilità, che attanagliava, sia pure in forme diverse, tutte le democrazie liberali del mondo.

Tra gli animatori di quest'interessante dibattito sulle riforme istituzionali, all'inizio degli anni Settanta, merita senz'altro una particolare citazione Enzo Cheli che, sul secondo numero della rivista "Politica del diritto", accennava all'opportunità di una seria riflessione sull'esigenza di un rafforzamento e di una razionalizzazione del potere d'indirizzo dell'esecutivo, in risposta alle criticità racchiuse nell'ormai consolidata formula del governo assemblear-consociativo, basata sulla centralità dei partiti³. In questa stessa direzione, seppur con toni assai più pessimistici e polemici, andava anche l'analisi di Aldo Mazzini Sandulli⁴, fieramente avversata da Valerio Onida⁵.

² M. CROZIER, *Western Europe*, cit., pp. 1-9.

³ E. CHELI, *La Costituzione alla svolta del primo ventennio*, in "Politica del diritto", n. 2, 1971, pp. 167-175.

⁴ A. M. SANDULLI, *Ombre sulle istituzioni*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", n. 1, 1972, pp. 471-488.

⁵ V. ONIDA, *Un anno di dibattiti sulle riforme istituzionali*, in "Rivista trimestrale di

Fu però tra il 1973 e il 1974 che il dibattito sulle riforme istituzionali divenne un vero e proprio *hot topic*, grazie soprattutto ai convegni *La Costituzione e la crisi* e *Che fare nel sistema?* promossi dalla rivista “Gli Stati”. Le riflessioni proposte in quelle sedi, tra gli altri, da Vezio Crisafulli, Aldo Sandulli, Giuseppe Ferrari, Serio Galeotti, Antonio La Pergola e Costantino Mortati, contribuirono in qualche modo a infiammare il dibattito pubblico, facendo così uscire il delicato tema delle riforme istituzionali dal ristretto recinto dell’*accademia*, per trasformarlo a tutti gli effetti in una questione di attualità politico-giornalistica. Ne è prova anzitutto il convegno organizzato nel marzo del 1973 dal settimanale democristiano “La Discussione”, in occasione del quale Sergio Cotta, Crisafulli, Vittorio Frosini, Galeotti, La Pergola e Lombardo ebbero modo di dialogare con i deputati Brunetto Bucciarelli-Ducci, Bartolo Ciccardini e Francesco Cossiga e con il senatore Giovanni Gronchi⁶. Ma non può certo essere dimenticata poi la tavola rotonda sulla crisi dello Stato con Giuliano Amato, Luciano Cafagna, Giovanni Ferrara e Giuseppe Tamburrano, che ebbe luogo il 15 marzo 1974 a Roma, presso la sede di “Mondoperaio”⁷.

La grande stampa, a sua volta, contribuì a rendere sempre più attuale e popolare la denuncia dei gravi limiti che caratterizzavano la macchina dello Stato. Emblematica, al riguardo, fu la scelta assunta da Gaetano Afeltra, direttore de “Il Giorno”, di dare ampio spazio agli interventi di Massimo Severo Giannini che, proprio sulle pagine del quotidiano milanese, illustrò al grande pubblico, con un anticipo di qualche anno rispetto al suo famoso *Rapporto* del 1979, alcuni dei principali problemi dell’amministrazione dello Stato, accennando peraltro anche alla crisi di rappresentatività dei partiti, che si riverberava, a suo dire, sul cattivo funzionamento dell’intero sistema istituzionale⁸.

diritto pubblico”, n. 1, 1972, pp. 459-470; Si veda anche C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, n. 2, 2015, pp. 431-555.

⁶ S. GALEOTTI, *Strutture garantistiche e strutture governanti nel modello e nella realtà costituzionale*, in “Il Politico”, n. 4, 1976, pp. 605-634.

⁷ *Crisi dello Stato e forze politiche. Tavola rotonda: Giuliano Amato, Luciano Cafagna, Giovanni Ferrara, Giuseppe Tamburrano*, in “Mondoperaio”, n. 4, 1974, pp. 49-60.

⁸ Sul Giannini pubblicista e collaboratore de “Il Giorno” si veda M. D’ALBERTI, *Giannini dalle pagine dei giornali: il tracollo del sistema istituzionale e le riforme necessarie*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, n. 3, 2015, pp. 909-924.

Di fronte al livello di popolarità e attualità ormai raggiunto nel paese dal problema istituzionale, non deve quindi stupire il messaggio che il Presidente della Repubblica, Giovanni Leone, il 14 ottobre 1975 volle inviare alla Camere⁹. Quella sottoposta all'attenzione del Parlamento era la certificazione di una grave situazione di crisi, determinata "da problemi di efficienza e di funzionalità" degli organi costituzionali e dell'amministrazione pubblica, dall'eccessiva debolezza del governo, centro di direzione politica e amministrativa, disciplinato "da congegni giuridici in gran parte superati e dai contorni incerti", e da una generalizzata forma di deresponsabilizzazione e assenteismo, che riguardava tanto il settore pubblico quanto quello privato¹⁰. Di qui l'invito rivolto a tutte le forze politiche perché, "nello spirito della Costituzione", potessero adoperarsi "per il rinnovamento dell'azione legislativa, politica e amministrativa e dello stesso vivere civile", mettendo mano per l'appunto ai meccanismi istituzionali.

Sebbene fosse stato lì per lì ignorato dal Parlamento, quest'appello di Leone contribuì in realtà a rafforzare in taluni settori della politica e dell'opinione pubblica nazionale la consapevolezza della complessità della crisi di sistema in atto, destinata peraltro ad aggravarsi ulteriormente nel corso della settima legislatura e all'inizio dell'ottava, e a indirizzare in qualche modo la comunità degli studiosi a riflettere sulle peculiarità del caso italiano e sulla sistematizzazione del concetto di governabilità.

2. *Una nuova stagione d'impegno culturale e politico*

Tra i primi riscontri di questo rinnovato atteggiamento meritano senz'altro una speciale menzione l'uscita del fortunato studio di Giuseppe Di Palma sulla debolezza e sulla diversità del modello italiano, rispetto alle altre democrazie occidentali¹¹, il convegno del marzo 1977

⁹ <https://archivio.quirinale.it/discorsi-bookreader//discorsi/Leone.html#page/50/mode/2up> (ultimo accesso 25 giugno 2021).

¹⁰ <https://archivio.quirinale.it/discorsi-bookreader//discorsi/Leone.html#page/50/mode/2up>.

¹¹ G. DI PALMA, *Surviving Without Governing. The Italian Parties in Parliament*, Berkeley-Los Angeles-London, California University Press, 1977.

sulla crisi italiana, organizzato dalla Fondazione Einaudi, sotto il coordinamento scientifico di Luigi Graziano e Sidney Tarrow¹², e la prima vera offensiva sulle riforme avviata dal PSI. A tracciare allora la linea, con un lungo intervento apparso su “Mondoperaio”, fu Giuliano Amato, secondo il quale l’apparato centrale dello Stato aveva ormai perso la propria funzione di indirizzo strategico, per effetto di un sostanziale svuotamento della politica di programmazione, che era stata soppiantata da un’attività di gestione spicciola dell’esistente, funzionale al soddisfacimento di istanze ormai sempre più corporative¹³. Di qui il richiamo alla necessità di un complessivo rafforzamento delle strutture di governo, chiamate a dare risposte sempre più articolate e complesse ai bisogni di nuovi settori della società che non avrebbero più potuto trovare come unico sbocco gli organi politico-partitici. Era cioè del tutto incompatibile con la realtà del momento, per Amato, la rappresentazione ingraiana della rete delle assemblee elettive come il luogo ideale del confronto e della sintesi di interessi diversi¹⁴. A rendere più fluido ed efficiente il processo decisionale avrebbero semmai contribuito nuove tecniche di governo e amministrazione e soprattutto la responsabilizzazione individuale dei funzionari pubblici.

Per uscire dalla crisi e costruire il futuro, così come recitava lo slogan scelto dai socialisti per il loro 41° congresso nazionale, non sarebbe più stato possibile insomma continuare a sacrificare il momento della decisione e le ragioni dell’efficienza sull’altare dell’assemblearismo partecipativo e dei bizantinismi di partito, che finivano col pregiudicare l’operatività del governo e l’esistenza stessa dello stato democratico. Di questo, d’altra parte, erano ormai convinti non solo i socialisti. Durante i drammatici giorni del sequestro Moro, così scriveva sulle pagine de “la

¹² L. GRAZIANO, S. TARROW (a cura), *La crisi italiana*, 2 vol., Torino, Einaudi, 1979. Per un’analisi storiografica del concetto di crisi abbinato, in chiave interpretativa, al decennio Settanta, si vedano in particolare L. BALDISSARA (a cura), *Le radici della crisi. L’Italia tra gli anni Sessanta e Settanta*, Roma, Carocci, 2001; *L’Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, vol. IV, G. DE ROSA, G. MONINA (a cura), “Sistema politico e istituzioni”, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003; A. GIOVAGNOLI, *Gli anni Settanta e la storiografia sull’Italia repubblicana*, in “Contemporanea”, n. 1, 2010, pp. 183-195.

¹³ G. AMATO, *Riforma dello Stato e alternativa della sinistra*, in “Mondoperaio”, n. 7-8, 1977, pp. 45-56.

¹⁴ P. INGRAO, *Regime di assemblee o regime di partiti?*, in “Rinascita”, 28 maggio 1976, pp. 25-27; P. INGRAO, *Masse e potere*, Roma, Editori Riuniti, 1977.

Repubblica” Stefano Rodotà: “Che giudizio può darsi del funzionamento del nostro sistema politico-istituzionale nei quaranta giorni che ci separano dall’agguato di via Fani? È mancata una linea riconoscibile degli organi dello Stato: e ciò rende pericolosamente precaria la stessa tenuta garantita finora dai partiti, poiché la gestione del caso Moro non può essere dissociata dalla gestione complessiva dei problemi del paese [...]. Il governo è scomparso dalla scena”¹⁵.

Per il giurista cosentino era cioè davvero grave e preoccupante che, nel momento di massima difficoltà, chiamati a dare risposte tempestive, efficaci e tra loro coerenti, gli apparati dello Stato, coordinati dal governo, avessero mostrato tutta la loro sostanziale inconsistenza e inaffidabilità, per mancanza di una chiara direzione unitaria che gli stessi partiti, da soli, per quanto impegnati a difendere con fermezza l’ordine democratico, non sarebbero riusciti a garantire.

La debolezza politica del governo e l’inefficienza della macchina amministrativa erano quindi le due principali criticità ravvisate da Rodotà. Pur trattandosi di problemi distinti, riconducibili rispettivamente alla questione anche dogmatica del cosiddetto potere d’indirizzo politico¹⁶ e al dibattito sulla riforma della pubblica amministrazione, essi finirono in realtà con l’essere affrontati, soprattutto sul fronte della battaglia politica, in così stretta associazione tra loro da diventare due facce della stessa grave emergenza: la gracilità complessiva di un sistema, assolutamente bisognoso di una profonda ristrutturazione, che Craxi in particolare avrebbe poi declinato in termini di alternativa.

3. *La “Grande Riforma” di Craxi*

Il leader socialista provò a realizzarla da Presidente del Consiglio incaricato nel luglio del 1979, attraverso il varo di un ambizioso

¹⁵ S. RODOTÀ, *Il governo scomparso*, in “la Repubblica”, 28 aprile 1978.

¹⁶ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico*, in “Studi Urbinati”, n. 1-4, 1939, pp. 53-172; C. MORTATI, *L’ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima Romana Editoriale, 1931; ID., *Esecutivo e legislativo nell’attuale fase del diritto costituzionale italiano*, in “Rivista di Diritto Pubblico. La Giustizia Amministrativa”, XVIII, 1940, pp. 303-332; E. CHELLI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961.

programma di legislatura che, incentrato sulla complessiva ristrutturazione del governo dell'economia, delle procedure di spesa e delle amministrazioni e sulla prospettiva di un esecutivo stabile e di legislatura¹⁷, non incontrò però il sostegno della DC, spaventata dalla perdita della leadership di governo e dal modello dell'alternanza, assunto dal PSI.

Costretto quindi a rimettere il mandato di governo nelle mani del Presidente Pertini, Craxi avrebbe allora affidato a un lungo intervento pubblicato il 28 settembre 1979 sull'“Avanti!” il personale sfogo per l'occasione perduta, indulgiando sulla gravissima crisi in atto e sulla presentazione di quell'ambizioso disegno riformatore, che avrebbe dovuto trovare attuazione entro la fine dell'ottava legislatura, pena il definitivo avvvitamento della spirale involutiva. Prendeva così corpo l'idea di una “Grande Riforma”, di cui il segretario del PSI spiegò in questo modo la necessità: “I bizantinismi e i tatticismi in cui si rotolano esponenti politici, partiti e frazioni di partiti appartengono alla categoria del politicismo, mostrano un aspetto di decadenza del sistema o di una parte almeno dei suoi gruppi dirigenti. Quando tutto si riduce all'alchimia delle formule, alla manovra attorno alle combinazioni, alla lotta per un potere in gran parte corroso, paralizzato o male utilizzato, siamo a un passo dal cretinismo parlamentare e a due passi dalla crisi delle istituzioni [...]. Una legislatura già nata sotto cattivi auspici, minata dal pericolo di un voto politico puramente distruttivo vivrà invece con successo se diventerà la legislatura di una grande Riforma. Non riforme settoriali, episodiche, ma una riforma unitaria nella sua logica, nei suoi principi, nei suoi indirizzi fondamentali”¹⁸.

Per Craxi, sarebbe stato necessario mettere mano ai meccanismi del procedimento legislativo, rafforzare la stabilità e l'efficacia realizzativa del governo e ristrutturare, nel suo complesso, la pubblica amministrazione, a beneficio soprattutto della crescita economica, a suo avviso perseguibile solo allargando “l'arco della responsabilità sociale e la coscienza della solidarietà e dei doveri verso la collettività”¹⁹.

Al di là dei naturali distinguo, questo appello, nei suoi punti cruciali, fu accolto. Persino i più scettici, tra cui Alessandro Natta e

¹⁷ *Dieci punti per una politica di riforme*, in “Avanti!”, 24 luglio 1979.

¹⁸ B. CRAXI, *Ottava legislatura*, in “Avanti!”, 28 settembre 1979.

¹⁹ B. CRAXI, *Ottava legislatura*, cit.

Antonio Bisaglia, dovettero riconoscere non solo o tanto la bontà delle specifiche proposte avanzate da Craxi, quanto piuttosto la solidità del ragionamento di fondo, cui esse erano sottese²⁰. Il leader socialista riuscì cioè a sgombrare il campo dagli equivoci, dai tatticismi e dagli infingimenti, ponendo con inedita franchezza la duplice questione della modernizzazione del sistema politico²¹ e della sua governabilità e creando soprattutto le condizioni per una seria riflessione sul modello di una “democrazia decidente”²².

4. *Il Rapporto Giannini e la sua ricezione politica*

Ad alimentarla, recependo questo spirito, fu il primo governo Cossiga, che incaricò infatti il ministro per la Funzione Pubblica, Massimo Severo Giannini, di predisporre una relazione dettagliata sullo stato degli uffici centrali e periferici dei ministeri²³. Con il suo *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979, Giannini poneva all'attenzione di tutte le forze politiche l'urgenza di un complessivo intervento riformatore a livello di pubblica amministrazione, rapporto Stato-Regioni e meccanismi istituzionali, effettivamente rispondente alle nuove esigenze del momento e a una rivendicata prospettiva di modernizzazione. Per il ministro della Funzione Pubblica, sarebbe stato necessario procedere anzitutto al complessivo riassetto delle tecniche di amministrazione, puntando al miglioramento dell'efficienza degli uffici e al monitoraggio interno delle loro performance, attraverso la riorganizzazione dei processi produttivi, affidata a specifici uffici da

²⁰ Intervista ad Alessandro Natta, in “Paese Sera”, 5 ottobre 1979; intervista ad Antonio Bisaglia, in “la Repubblica”, 16 ottobre 1979.

²¹ Per una sistematizzazione del concetto di sistema politico si vedano in particolare P. FARNETI, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Torino, Giappichelli, 1971; P. FARNETI, (a cura), *Il sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino, 1973.

²² G. AMATO, *Il PSI e la riforma delle istituzioni*, in G. ACQUAVIVA, L. COVATTA (a cura), “La grande riforma di Craxi”, Venezia, Marsilio, 2010, pp. 39-49.

²³ Per un focus sulle dinamiche di sviluppo dell'amministrazione pubblica in Italia, dalla caduta del fascismo alla vigilia del *Rapporto Giannini*, si veda in particolare F. RUGGE, *Il disegno amministrativo: evoluzioni e persistenze*, in F. BARBAGALLO (a cura), “Storia dell'Italia repubblicana”, vol. II, t. 2, Einaudi, Torino, 1995, pp. 213-295.

costituire all'interno delle amministrazioni. Non meno importanti sarebbero stati poi lo sviluppo dell'informatizzazione e il riassetto del profilo contrattuale dei pubblici dipendenti, in base al principio della qualifica funzionale²⁴. Quanto, infine, al riordinamento dell'amministrazione dello Stato, Giannini sollecitava il legislatore a puntellare le strutture di raccordo tra Stato e Regioni e a dare soprattutto piena attuazione all'articolo 95 della Costituzione, procedendo cioè all'ordinamento, per legge, della Presidenza del Consiglio, la cui operatività interna era sostanzialmente basata su prassi e consuetudini²⁵.

Complici la logica ferrea di questo disegno riformatore e le solide fondamenta preventivamente assicurategli da Craxi in particolare, la ricezione del *Rapporto Giannini* che, specie nel finale, poneva con forza l'accento sul problema del governo e dei suoi meccanismi di funzionamento, fu complessivamente positiva, così come ricorda anche Guido Melis²⁶. In occasione del Consiglio dei ministri del 1° febbraio 1980, il primo governo Cossiga ne avviò infatti la diretta attuazione, decidendo di istituire gli uffici organizzazione e sostenendo la costituzione di quindici gruppi di lavoro, incaricati di sviluppare i temi contenuti nel rapporto²⁷. Il Senato poi, durante la seduta del 10 luglio 1980, ne avrebbe formalmente recepito i capisaldi, approvando l'ordine del giorno che, presentato da DC, PRI, PSDI, PSI, Sinistra Indipendente e PCI, con i democristiani Francesco Paolo Bonifacio e Antonino Murmura come primi firmatari, impegnava il governo, tra le altre cose, ad attuare un intervento riformatore, nel rispetto delle indicazioni fornite dal

²⁴ Sul ruolo svolto dall'avvio della rivoluzione informatica nell'alimentare le attese di una generale riforma della pubblica amministrazione, sui capisaldi del *Rapporto Giannini* e sulle sue conseguenze politiche si veda F. BONINI, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Firenze, Le Monnier, 2004, pp. 163-168.

²⁵ <http://www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf> (ultimo accesso 25 giugno 2021); M.L. D'AUTILIA, *Giannini e la "Grande Riforma"*, in G. ACQUAVIVA-L. COVATTA (a cura), "La grande riforma di Craxi", Venezia, Marsilio, 2010, pp. 59-71. Sulla questione dell'ordinamento della PCM si veda in particolare E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 3-17; pp. 413-480.

²⁶ G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993* Bologna, il Mulino, 1996, pp. 501-511.

²⁷ PCM, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *La riforma amministrativa 1918-1992. Gli studi e le proposte*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994.

ministro della Funzione Pubblica nel suo rapporto, e a comunicare al Parlamento le risultanze e le proposte di questi gruppi di lavoro, con particolare riferimento a quello deputato alla riforma della Presidenza del Consiglio, coordinato da Giuliano Amato, nella speranza di una generale riqualificazione della pubblica amministrazione²⁸.

A colpire, in questo quadro, è l'adesione davvero ampia e trasversale a una prospettiva di riforma caratterizzata da una particolare attenzione al potere d'indirizzo e coordinamento in capo al governo e incentrata, più in generale, sul problema della governabilità dell'intero sistema. Si trattava di una svolta storica, così sottolineata nell'aula di Palazzo Madama dallo stesso Giannini: "Passo così all'ordine del giorno sul *Rapporto*, in ordine al quale io non posso che esprimere la più viva soddisfazione e dire come esso, proprio per il modo come è stato compilato, rappresenti per il Governo una guida assolutamente sicura in ordine a ciò che si deve fare. Vorrei rilevare che è dal 1865 che il Parlamento non si occupa del problema della pubblica amministrazione nel suo complesso. Quindi il Governo non può che esprimere il suo compiacimento per la rilevanza di un atto di questo tipo e per il contenuto dell'atto, la convergenza delle forze politiche sul contenuto dell'atto medesimo [...]. Direi che l'ordine del giorno delinea un disegno estremamente coerente di ciò che si deve fare, la creazione della nuova amministrazione"²⁹.

5. *La definizione del concetto di governabilità nella campagna per il rafforzamento del governo*

E per raggiungere quest'obiettivo era ormai diventato chiaro a tutti che si dovesse partire da una rinnovata e serrata riflessione attorno all'endiadi governabilità e governo e a una sua sistematizzazione anche di ordine scientifico. Tra il 1980 e il 1981 a essa contribuì anzitutto Gianfranco Pasquino che, nel saggio *Crisi dei partiti e governabilità*, così come sottolineato anche da Lorenzo Ornaghi nella recensione del volume apparsa su "Il Politico", individuò nella governabilità la

²⁸ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/332306.pdf> (ultimo accesso 25 giugno 2021).

²⁹ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/332306.pdf>.

capacità delle organizzazioni statuali di funzionare secondo procedure democratiche che consentano il perseguimento e la realizzazione di fini ben precisi, tra cui evidentemente il governo di un paese, mediante l'erogazione, da parte delle sue amministrazioni, di una complessa serie di servizi³⁰. Questo concetto, poi approfondito dallo stesso Pasquino nella relativa voce apparsa nel 1983, sulla seconda edizione del *Dizionario di Politica*³¹, non doveva cioè essere assimilato o ridotto a quelli di ordine e stabilità, in quanto indissolubilmente legato all'efficienza e alla funzionalità complessiva di un sistema politico.

Per il sociologo Carlo Donolo, la governabilità non era invece riconducibile tanto o solo agli standard operativi delle istituzioni di uno stato, che l'invocata riforma della pubblica amministrazione avrebbe dovuto elevare, quanto piuttosto alle loro capacità di controllo, coordinamento e direzione. Questo concetto era cioè da mettere in diretto collegamento con la questione dottrina del potere di indirizzo politico. Secondo Donolo, la governabilità era infatti "il controllo politico-istituzionale del mutamento sociale" e consisteva nella "possibilità di orientare i processi, di intervenire sulle variabili, di prevedere entro larghi limiti i risultati, di programmare le scelte, di garantire coerenza interna al sistema sociale nel corso di una trasformazione"³².

Questi importanti contributi di ordine scientifico-accademico portarono così a un approfondimento della discussione politico-parlamentare attorno al tema del governo e della governabilità e a una generale riattivazione dei partiti, che tesero allora a sovrapporre i due diversi piani coinvolti nel dibattito sulle riforme: quello più recente, relativo al riassetto della pubblica amministrazione, e quello più squisitamente politico, incentrato sul recupero e sulla valorizzazione del potere d'indirizzo in capo al governo. Ne è prova, già alla fine del 1980, la proposta di un *governo di capaci* lanciata sulle pagine del "Corriere della Sera" dal repubblicano Bruno Visentini che, sottolineando la necessità di un netto miglioramento delle performance

³⁰ G. PASQUINO, *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, il Mulino, 1980; per la recensione di L. ORNAGHI si veda "Il Politico", n. 1-2, 1981, pp. 319-322.

³¹ G. PASQUINO, *Governabilità*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura), "Dizionario di Politica", Torino, UTET, 1983, pp. 484-489.

³² C. DONOLO, *Ingovernabilità*, in "Laboratorio Politico", n. 1, 1981, pp. 93-107.

operative del governo e della pubblica amministrazione, auspicava la ridefinizione dei rapporti tra gabinetto e maggioranza parlamentare, nella direzione di una maggiore autonomia e forza dell'esecutivo rispetto ai veti e ai ricatti dei partiti³³. Era cioè giunto il momento, nel nome della governabilità, di riaffermare le prerogative, l'importanza e l'indipendenza delle istituzioni politiche, con particolare riferimento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Assumevano così un particolare significato, in questo quadro, le iniziative assunte alla Camera dal gruppo del PCI e dal governo che, rispettivamente il 23 giugno 1981, a prima firma Flavio Colonna³⁴, e il 13 maggio 1982, per volontà del Presidente del Consiglio, Giovanni Spadolini³⁵, presentarono due proposte sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, allo scopo di dare attuazione all'ultimo comma dell'articolo 95 della Costituzione. Lo stesso leader del PRI, muovendo proprio dalle riflessioni formulate quasi due anni prima da Visentini, sarebbe poi giunto nell'agosto del 1982 a stilare una sorta di *Decalogo* istituzionale, contenente in qualche modo le condizioni da lui poste ai leader del pentapartito per assumere nuovamente la guida del governo. Centrale, nel ragionamento di Spadolini, era evidentemente la questione dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio, funzionale a una chiara e definitiva valorizzazione dei poteri di direzione e indirizzo in capo al Presidente del Consiglio. Ma non meno importanti erano la modifica della disciplina del voto segreto in Parlamento e l'introduzione di una procedura di urgenza in grado di garantire al governo tempi certi di discussione e decisione in Parlamento sulle proprie proposte programmatiche e di rimediare così alla proliferazione dei decreti-legge³⁶.

Quelle di Spadolini erano proposte che risentivano chiaramente del clima del momento e soprattutto del particolare attivismo mostrato sul fronte delle riforme istituzionali da un importante partner di governo

³³ Visentini: *un governo di capaci con o senza tessera di partito*, in "Corriere della Sera", 23 dicembre 1980.

³⁴ http://legislature.camera.it/_dati/leg08/lavori/stampati/pdf/26750001.pdf (ultimo accesso 25 giugno 2021).

³⁵ http://legislature.camera.it/_dati/leg08/lavori/stampati/pdf/34030001.pdf (ultimo accesso 25 giugno 2021).

³⁶ G. SPADOLINI, *Dieci punti per le istituzioni*, in "La Voce Repubblicana", 17 agosto 1982.

come il PSI che, dopo il lancio della “Grande Riforma”, nel corso dell’ultimo anno era riuscito ad approfondire e a perfezionare le sue proposte, finendo col condizionare di fatto il dibattito e l’agenda sul tema. Basti solo pensare al grande spazio che Craxi decise di riservare all’analisi della crisi del Parlamento e al problema della stabilità e dell’efficienza del governo e delle sue strutture all’interno delle tesi congressuali di partito, in vista delle assise nazionali di Palermo, dove vennero ufficialmente lanciate le proposte del bicameralismo differenziato, del rafforzamento della Presidenza del Consiglio e del ritorno al voto palese nelle aule parlamentari, poi perfezionate, nel 1982, in occasione della conferenza programmatica di Rimini³⁷.

Decisivo, in questa sede, fu anzitutto il contributo di Enzo Cheli, che accennò all’utilità di un rafforzamento della funzione direzionale del Presidente del Consiglio, attraverso l’investitura fiduciaria concessagli preventivamente e separatamente dal Parlamento e il riassetto della Presidenza del Consiglio. Questa avrebbe dovuto assumere i connotati di una struttura solida e flessibile, basata su un Segretariato Generale, articolato al suo interno in dipartimenti mobili e gruppi di lavoro. Al fianco del Presidente, avrebbe dovuto poi trovare posto un organo di diretta consulenza tecnico-politica, sul modello inglese del *Central Policy Staff*. Quanto invece alla dimensione collegiale del Consiglio dei ministri, Cheli proponeva la riduzione del numero dei ministri direttamente chiamati a determinare la politica generale del governo, e alla costituzione di un Consiglio di Gabinetto.

Non meno rilevante fu poi anche l’intervento di Massimo Severo Giannini che, accennando alla responsabilizzazione dei singoli funzionari pubblici e all’efficienza degli apparati amministrativi, volle porre l’accento sulla necessità di un complessivo rafforzamento della capacità di decisione del governo³⁸.

Venivano così poste le basi scientifiche e dottrinarie per la definizione di quel modello di “democrazia governante”, cui Craxi avrebbe poi non a caso fatto riferimento il 31 agosto 1982³⁹, nel suo intervento alla Camera sulla fiducia al secondo governo Spadolini e su

³⁷ Archivio Fondazione Craxi (d’ora in poi AFC), f. 1, sez. 1, serie 2, ss. 1, fasc. 4, sottofasc. 1.

³⁸ AFC, f. 1, sez. 1, serie 2, ss. 4, ssss. 1, fasc. 2, sottofasc. 4.

³⁹ AFC, f. 1, sez. 2, serie 1, ss. 1, disc. 5.

cui, a livello accademico, si sarebbe pressoché contestualmente cimentato il cosiddetto *Gruppo di Milano*, composto da Serio Galeotti, Giovanni Bognetti, Giuseppe Petroni e Gianfranco Miglio⁴⁰.

In questo quadro, complici anche i contributi provenienti dal mondo universitario, non può quindi stupire che, tra il 1982 e il 1983, quella delle riforme istituzionali fosse diventata una questione di indiscussa centralità nell'agenda politica nazionale. Si trattava di una priorità ormai condivisa dalla gran parte delle forze politiche e da leader non propriamente in sintonia con Craxi. Emblematico, al riguardo, è il caso di Ciriaco De Mita che, nel settembre del 1982, volle insistere sulla necessità di una riforma complessiva delle istituzioni, convergendo sulla proposta socialista di un bicameralismo differenziato e aprendo ufficialmente alla questione del rafforzamento del governo, attraverso l'elezione diretta, da parte delle Camere, del Presidente del Consiglio, all'inizio della legislatura⁴¹.

6. *La Commissione Bozzi*

Maturarono così le condizioni ideali per la costituzione di una commissione bicamerale per le riforme istituzionali che, a causa dell'anticipata conclusione dell'ottava legislatura, poté vedere la luce solo in quella successiva, nel rispetto delle mozioni contestualmente votate a Montecitorio e a Palazzo Madama il 12 ottobre 1983⁴². Presieduto da Aldo Bozzi e composto da 19 senatori e 21 deputati, l'organismo bicamerale si riunì per la prima volta il 30 novembre 1983 e concluse la propria attività alla fine dell'anno successivo, riuscendo a produrre un'interessante e organica proposta di riforma, condensata all'interno della relazione conclusiva, che fu presentata alle Camere il 29 gennaio 1985. Il documento finale, che fu approvato da PLI, DC, PRI

⁴⁰ GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1983; S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo: il governo di legislatura. Contributo per una grande riforma istituzionale*, Milano, Giuffrè, 1984; B. PEZZINI, *Un progetto di riforma istituzionale. A proposito delle tesi del Gruppo di Milano*, in "Il Politico", n. 1, 1984, pp. 157-162.

⁴¹ *Cambiare la Costituzione tutti insieme*, in "la Repubblica", 9 settembre 1982.

⁴² http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stenografici/sed0027/sed0027.pdf; <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/317152.pdf> (ultimo accesso 25 giugno 2021).

e PSI e respinto da MSI, Sinistra Indipendente e DP, mentre PCI e PSDI si astennero, proponeva sostanziosi correttivi all'impianto costituzionale, nella duplice direzione dell'efficienza complessiva del sistema e del rafforzamento della funzione di governo, pur senza sovvertirne evidentemente il modello di repubblica parlamentare⁴³.

In linea con quest'impostazione, veniva quindi proposto che le Camere esprimessero il loro voto di fiducia al governo in seduta congiunta e direttamente nei confronti del Presidente del Consiglio il quale poi, in caso di dimissioni, avrebbe dovuto motivarne le ragioni al cospetto del Parlamento. All'interno del governo venivano inoltre ritenute utili l'istituzione formale di un Consiglio di Gabinetto, la razionalizzazione dei ministri senza portafoglio e la costituzionalizzazione dei sottosegretari. Alla razionalizzazione e alla stabilità dell'impianto istituzionale avrebbero potuto altresì contribuire il superamento del bicameralismo perfetto, l'attivazione di una procedura d'urgenza per il vaglio e l'approvazione, da parte del Parlamento, delle proposte di legge d'iniziativa governativa e la rimodulazione del semestre bianco, in modo da consentire al Capo dello Stato, non più immediatamente rieleggibile, di sciogliere le Camere anche negli ultimi sei mesi di mandato, in caso di parere favorevole dei rispettivi presidenti. Fondamentale, da ultimo, sarebbe stata l'acquisizione di nuove professionalità all'interno della pubblica amministrazione, nella duplice prospettiva di un complessivo miglioramento delle sue performance e della responsabilizzazione di dirigenti e funzionari⁴⁴.

A giocare un ruolo fondamentale nell'elaborazione di questa sintesi fu il lavoro di approfondimento svolto dai componenti dell'Ufficio di Presidenza della commissione Bozzi e soprattutto dal senatore Roberto Ruffilli⁴⁵, responsabile del dipartimento Stato e istituzioni della DC, e

⁴³ http://legislature.camera.it/documenti/AttiDellaRepbblica/Scripts/apriTelecomandoFrazionamenti.asp?legislatura=09&nomefile=0161_003001&tipo=Doc (ultimo accesso 25 giugno 2021).

⁴⁴ http://legislature.camera.it/documenti/AttiDellaRepbblica/Scripts/apriTelecomandoFrazionamenti.asp?legislatura=09&nomefile=0161_003001&tipo=Doc.

⁴⁵ Tutta la documentazione inerente al prezioso lavoro svolto da Ruffilli in seno alla commissione Bozzi è accessibile al seguente URL: <https://patrimonio.archivio.senato.it/inventario/fondazione-ruffilli/roberto-ruffilli/struttura>. Si vedano anche M. RIDOLFI (a cura), *Roberto Ruffilli: un percorso di ricerca*, Milano, Franco Angeli, 1990; M.S. PIRETTI, *Roberto Ruffilli: una vita per le riforme*, Bologna, il Mulino, 2008.

dal deputato Silvano Labriola⁴⁶, presidente della Commissione Affari Istituzionali e responsabile per i problemi dello Stato del PSI, nella loro duplice veste di politici appassionati e di studiosi raffinati. Il loro prezioso apporto, consolidando la generale consapevolezza politica di un necessario intervento normativo a tutela delle prerogative del governo e della stabilità del sistema, avrebbe contribuito di lì a breve al raggiungimento dell'obiettivo più importante di questa lunga stagione di confronto sul problema delle riforme istituzionali: il varo della legge inerente alla disciplina dell'attività di governo e all'ordinamento della Presidenza del Consiglio⁴⁷.

7. *Il significato storico del varo della legge organica sulla PCM*

Grazie a questo nuovo clima, il legislatore riuscì cioè a dare finalmente attuazione all'ultimo comma dell'articolo 95 della Costituzione, laddove i sette precedenti interventi normativi, tentati, nel 1952 da De Gasperi⁴⁸, tra il 1956 e il 1958 da Segni e Fanfani⁴⁹, nel 1964 da Giuseppe Paratore⁵⁰, nel 1973 da Piergiorgio Bressani⁵¹, nel 1981-82 da Colonna e poi da Spadolini e, da ultimo, tra il 1983 e il 1986, dal comunista Napolitano, dai repubblicani Fusaro e Alibrandi, dal Presidente del Consiglio Craxi e da Ferrara della Sinistra Indipendente⁵², per diversi motivi erano falliti.

A diventare legge, la n. 400 del 23 agosto 1988, fu alla fine la

⁴⁶ <https://archivio.camera.it/inventari/scheda/fondo-silvano-labriola/CD3300000091/attivita-parlamentare-1988.html?fromTree=1> (ultimo accesso 25 giugno 2021). Si vedano anche S. LABRIOLA, *Il governo e alcune sue funzioni: studi*, 2 vol., Padova, Cedam, 1981-1984; S. LABRIOLA, *Lineamenti costituzionali della Presidenza del Consiglio*, in E. SPAGNA MUSSO (a cura), "Costituzione e struttura del governo", vol. 1, Padova, CEDAM, 1979, pp. 54-132.

⁴⁷ http://presidenza.governo.it/normativa/legge2308_400.html.

⁴⁸ http://legislature.camera.it/_dati/leg01/lavori/stampati/pdf/27620001.pdf.

⁴⁹ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/347146.pdf>; <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/326971.pdf>.

⁵⁰ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/319234.pdf>.

⁵¹ http://legislature.camera.it/_dati/leg06/lavori/stampati/pdf/18880001.pdf.

⁵² http://legislature.camera.it/chiosco.asp?source=/altre_sezionism/10169/10181/10182/documentotesto.asp&content=/_dati/leg09/lavori/schedela/trovaschedacamera.asp?pdI=349.

proposta presentata alla Camera il 2 luglio 1987 da Silvano Labriola come primo firmatario, insieme al democristiano Pietro Soddu, al comunista Lucio Strumendo, al socialista Giorgio Cardetti, a Rodotà della Sinistra Indipendente, al socialdemocratico Filippo Caria, al liberale Egidio Sterpa e al missino Franco Franchi, nella quale confluì poi quella depositata a Montecitorio una settimana dopo, a nome del PRI, da Adolfo Battaglia⁵³. Frutto di un accordo davvero ampio e trasversale, questa proposta ambiva a fare chiarezza e a mettere al riparo i processi decisionali dalle interferenze consociative e corporative, potenzialmente in grado di trasformare quella italiana, così come ebbe a dire il relatore Soddu alla Camera, durante la seduta del 13 ottobre 1987, in una “democrazia simulata”⁵⁴.

Alla base del documento in discussione vi era anzitutto la valorizzazione del ruolo del Presidente del Consiglio di Ministri che, secondo la socialista Agata Cappiello, nessuno avrebbe dovuto più considerare solo come *primus inter pares*, all’interno del collegio di governo, trattandosi dell’istituzione responsabile del mantenimento dell’unità d’indirizzo politico-amministrativo dell’esecutivo e del coordinamento dell’attività dei ministri⁵⁵. All’articolo 5 della proposta di legge veniva infatti precisato e ribadito il potere, in capo al Presidente del Consiglio, di impartire direttive politiche e amministrative ai ministri, di coordinarne e promuoverne l’attività e di concordare con loro le pubbliche dichiarazioni inerenti alla politica generale del governo. Al fine poi di puntellare la funzione di mantenimento dell’unità politica e amministrativa del governo propria del Presidente del Consiglio, l’articolo 6 assegnava a quest’ultimo la possibilità di istituire un Consiglio di Gabinetto, avente il compito di preparare e istruire determinazioni del Consiglio dei Ministri.

Con riferimento invece all’attività del governo e all’ordinamento della Presidenza del Consiglio, il testo concepito alla Camera provvedeva finalmente a dare una chiara cornice normativa al ruolo

⁵³ http://legislature.camera.it/chiosco.asp?source=/altre_sezionism/10195/10207/10208/documentotesto.asp&content=/_dati/leg10/lavori/schedela/trovaschedacamera.asp?pd1=3.

⁵⁴ http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0032/sed0032.pdf (ultimo accesso 25 giugno 2021).

⁵⁵ http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0032/sed0032.pdf.

dei ministri senza portafoglio, ai sottosegretari, con particolare riferimento a quello alla Presidenza del Consiglio, cui veniva affidata la responsabilità della nuova struttura fondamentale da istituirsi al suo interno, vale a dire il Segretariato Generale, a sua volta articolato in dipartimenti, e alla Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Il Presidente del Consiglio, responsabile della sua convocazione e del coordinamento dei suoi lavori, avrebbe potuto invitare a partecipare alle sedute del Consiglio dei Ministri, senza diritto di voto, anche i presidenti delle Regioni oggetto di provvedimenti governativi di rilevante interesse per le stesse.

Concepito dunque con l'obiettivo di dare effettiva concretezza al modello della democrazia decidente e governante, mediante il rafforzamento della struttura di governo e della sua guida e la chiara definizione delle relazioni tra Stato e amministrazioni regionali, questa proposta di legge venne approvata in prima lettura alla Camera il 14 ottobre 1987 a larghissima maggioranza dei partecipanti al voto. Furono infatti 347 i deputati che si espressero a favore del provvedimento, in rappresentanza dei gruppi parlamentari che ne avevano sottoscritto la presentazione, mentre i voti contrari furono appena 37. A esprimere un giudizio negativo sul provvedimento furono la Lega Lombarda, Democrazia Proletaria e il Partito Radicale in particolare, secondo cui la legge finiva con l'attribuire al rapporto Stato-Regioni una connotazione diversa da quella stabilita dalla Costituzione, creando una nuova assemblea delle Regioni, non prevista dai costituenti⁵⁶.

Discusso e approvato in modo piuttosto rapido a Montecitorio, il progetto di legge conobbe invece un iter più lungo e complesso a Palazzo Madama, dove approdò il 21 ottobre 1987 e fu sottoposto a un accurato e scrupoloso vaglio critico, che portò a un complessivo temperamento delle innovazioni concepite allo scopo di rafforzare il governo e la sua guida⁵⁷. Quella espressa dai senatori, con particolare riferimento a Leopoldo Elia e a Gianfranco Pasquino, fu cioè la preoccupazione di non sottoporre a eccessiva trazione il complesso

⁵⁶ http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0033/sed0033.pdf#page=1&zoom=100,0,0&toolbar=1.

⁵⁷ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/272983.pdf>.

sistema di garanzie ed equilibri previsto dalla Costituzione, pur condividendo la necessità di una valorizzazione del ruolo svolto dall'esecutivo, del resto evocata in aula dallo stesso relatore⁵⁸. Antonino Murmura (DC) volle infatti citare come utile punto di riferimento per la discussione Egidio Tosato e il suo impegno alla Costituente per una più marcata difesa delle prerogative del governo⁵⁹.

Su queste basi fu così deciso di ridefinire in termini meno precisi e perentori il profilo del Consiglio di Gabinetto che, privato della funzione di preparare e istruire determinazioni del Consiglio dei Ministri, proprio per non correre il rischio di alterarne le prerogative istituzionali, venne ridotto a mero organismo di supporto e consulenza del Presidente del Consiglio. Di quest'ultimo venivano poi riformulate le prerogative, sostituendo il potere di impartire direttive ai ministri con la facoltà di indirizzare loro direttive in attuazione delle deliberazioni assunte dal Consiglio dei Ministri e riconfigurando il diritto di avviare *sua sponte* indagini e verifiche amministrative, in casi di particolare rilevanza, con la possibilità di richiedere al ministro competente relazioni e verifiche amministrative, in modo da rispettare ruolo, funzioni e competenze di ciascun componente del Consiglio dei Ministri. Significative rettifiche venivano apportate, da ultimo, alla sezione riguardante i rapporti Stato-Regioni, attraverso la ridefinizione delle funzioni del Commissario del Governo e la sostanziale riscrittura dell'articolo 12 concernente il funzionamento della conferenza Stato-Regioni che, non essendo una vera e propria assemblea rappresentativa, non avrebbe potuto contare sull'operatività, al suo interno, di commissioni competenti per materia o settore di attività né sulla partecipazione ai suoi lavori dei ministri, mentre al Presidente del Consiglio veniva tolta la facoltà di invitare alle sedute del Consiglio dei Ministri i presidenti di quelle Regioni oggetto di specifici provvedimenti da parte del governo.

Con queste modifiche, la proposta di legge inerente all'ordinamento della Presidenza del Consiglio venne approvata dal Senato il 21 luglio 1988 con la sola astensione dei radicali e quindi trasmessa per il varo

⁵⁸ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/317711.pdf>.

⁵⁹ F. BRUNO, *Il problema del governo alla Costituente: il contributo di Egidio Tosato. Suggestione di modelli stranieri e spunti originali*, in "Il Politico", n. 1-2, 1981, pp. 127-155.

definitivo alla Camera⁶⁰. Qui i deputati si astennero dall'apportare qualsivoglia cambiamento, ritenendo nel complesso salvaguardato l'obiettivo di fondo del testo originario, che pure era stato profondamente intaccato, nel corso del suo esame a Palazzo Madama. Con 363 sì e 72 no, il 28 luglio 1988 giungeva così a definitivo compimento la coraggiosa iniziativa riformatrice avviata l'anno prima, con il decisivo impulso di Labriola che, non a caso, intervenendo prima della votazione finale, ebbe a parlare della piena attuazione dell'articolo 95 della Costituzione come di un evento di portata storica: "È giusto evidenziare [...] un risultato che non esito a definire il più significativo dopo quello della stagione dell'attuazione costituzionale, dalla Corte costituzionale, al Consiglio superiore della magistratura, alla creazione dell'ordinamento regionale; per certi aspetti anzi, è anche più significativo di quegli avvenimenti, perché allora si trattò di attuazione di adempimenti costituzionali che sono "attorno" al potere politico; oggi, invece, siamo entrati nel cuore del potere politico"⁶¹.

In effetti, così come ha osservato anche Stefano Merlini, il provvedimento approvato "realizzava, dopo decenni di attesa, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, fornendo al primo ministro", attraverso l'istituzione del Segretariato Generale, il perfezionamento dell'assetto dipartimentale e quindi il consolidamento della generale cornice amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri, "una struttura indispensabile per lo svolgimento della sua funzione di coordinamento del governo e della stessa pubblica amministrazione"⁶², senza però rafforzarne nella sostanza, su un piano più squisitamente politico, il ruolo direzionale.

Da questo complesso passaggio parlamentare uscivano dunque in qualche modo rafforzate le posizioni per così dire più prudenti e conservative, maturate in Senato soprattutto tra le file della DC e della Sinistra Indipendente e perfettamente illustrate, come si è visto, da Elia

⁶⁰ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/317713.pdf>.

⁶¹ http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0168/sed0168.pdf#page=1&zoom=100,0,0&toolbar=1.

⁶² S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura), "Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi", Roma, Donzelli, 1995, pp. 3-72. Si veda anche S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, 2 vol., Roma-Bari, Laterza, 2022.

e Pasquino, e sconfitte, di contro, le più forti istanze riformatrici rappresentate dai socialisti, che però, alla fine, ritennero nel complesso soddisfacente la sintesi raggiunta.

Proprio alla luce delle differenti sensibilità emerse in Parlamento e dei rapporti di forza che qui si determinarono, quello raggiunto, con la piena attuazione dell'articolo 95 della Costituzione, fu obiettivamente il miglior risultato possibile. Per questo il varo della Legge 23 agosto 1988, n. 400, peraltro seguito di lì a breve dalla modifica dei regolamenti di Camera e Senato, con particolare riferimento alla disciplina delle votazioni⁶³, va considerato come il momento al contempo culminante e conclusivo di quest'intensa stagione di confronto scientifico-culturale e politico-parlamentare sulle riforme. Decisivo, ai fini di quest'esito, fu anzitutto il clima di concordia venutosi a creare nel tempo, malgrado le differenti istanze e sensibilità, attorno alla prospettiva di rafforzamento e stabilizzazione del governo e quindi attorno a questa proposta di legge. Non meno importante per la verità fu poi anche quel rapporto di feconda contiguità, stretta prossimità e reciproca contaminazione che, proprio in questo torno di tempo, legò la politica al mondo accademico, favorendo l'emergere di una nuova *koiné* in materia di riforme istituzionali e il concretizzarsi di una congiuntura, destinata poi a rivelarsi unica e irripetibile, alla luce del sostanziale fallimento di tutti i successivi momenti di confronto sui problemi istituzionali.

Abstract - Promoted on an international scale by the Trilateral Commission during the 1970s, the debate on the health and efficiency of democratic institutions was one of the main topics on the Italian political agenda during the long period between 1975 and 1988. This article aims at retracing its most significant stages, focusing on the different proposals put forward both by important sectors of the academic community and by the political parties,

at that time linked by a happy relationship of contamination, to enhance the role of government. The final goal of this reconstruction, which culminates in an analysis of the political conditions that led to the enactment of the organic law on the organization of the Presidency of the Council of Ministers, is to offer a new key to interpreting the 1980s, dwelling on the cultural code expressed by the political leadership of the time.

⁶³ https://www.senato.it/leg/norme/regolamento/delibere/urn_nir_senato.repubblica_deliberazione_1988-11-30;nir-1988_11_30_deliberazione@originale/delibera.html; <https://storia.camera.it/regolamenti/il-regolamento-del-24-novembre-1868/x-legislatura#nav>.