

UNA FONTE A GEOMETRIA VARIABILE: LA DIRETTIVA SUL DISBRIGO DEGLI “AFFARI CORRENTI”

ENRICO CAMPELLI\*

**Sommario**

1. Il tema. – 2. Struttura e tipologia della direttiva. – 3. Gli spazi rivendicati: una analisi dei contenuti delle direttive. – 4. Conclusioni e attualità: un perimetro variabile.

**Abstract**

*The essay aims to organically analyze the directive for current affairs in the Italian system of legal sources. An instrument of difficult normative categorization, the directive on current affairs provides important evidence of the multiple transformations happening nowadays between Parliament and Government. The following pages aim precisely at the analysis of an instrument designed to guarantee the principle of institutional continuity and which, in the Italian legal system, has in recent decades come to be consolidated and expanded also and above all due to political factors.*

**Suggerimento di citazione**

E. CAMPELLI, *Una fonte a geometria variabile: la direttiva sul disbrigo degli “affari correnti”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Assegnista in Diritto Pubblico Comparato presso il Dipartimento di Scienze Umanistiche e Sociali dell’Università di Sassari e *Chargé d’enseignement* presso SciencesPo, Menton Campus.  
Contatto: [enrico.campelli.ec@gmail.com](mailto:enrico.campelli.ec@gmail.com).

### 1. Il tema

Il 21 luglio u.s. Il Presidente della Repubblica ha - come è prassi - invitato il Presidente del Consiglio dei Ministri dimissionario Mario Draghi a rimanere in carica per il “disbrigo degli affari correnti”. La ritualità di questa formula ben nota non deve indurre a semplificazioni. Va ribadito infatti che appunto di *prassi* si tratta, ancorché consolidata, posto che la locuzione “disbrigo degli affari correnti” non appare in alcun luogo della carta costituzionale, e che l’esatto significato da attribuirle è materia di discussione.

Di tale misura, peraltro, ben si comprende la necessità. Anche nelle sempre più comuni fasi di transizione politico-istituzionale tra Governi, il principio di continuità resta infatti, un punto fermo degli ordinamenti costituzionali contemporanei. L’idea che si debba sempre garantire la continuità degli organi costituzionali nell’esercizio delle loro funzioni è infatti ormai ben radicata nel diritto pubblico contemporaneo, e diretta conseguenza delle passate esperienze europee.

Le pagine che seguono si propongono per l’appunto l’analisi di uno strumento preposto ad assolvere una simile funzione di continuità e che nell’ordinamento italiano è negli ultimi decenni venuto a consolidarsi e dilatarsi: la circolare che definisce l’ambito in cui legittimamente operare per il disbrigo degli affari correnti. Si tratta di una direttiva destinata ai Ministri, Viceministri e Sottosegretari, che viene approvata da parte del Presidente del Consiglio dei ministri contestualmente alle sue dimissioni, con l’obiettivo di determinare il perimetro di intervento del Governo (e delle relative strutture) circoscrivendolo, appunto, agli affari correnti, ossia a quelli necessari, perché già in itinere o dovuti a causa di obblighi di varia natura, o a quelli straordinari, perché dettati da urgenze, esigenze e necessità indefettibili.

Prima di procedere a questa analisi, tuttavia, è indispensabile una sia pur breve riflessione sulla natura formale dell’atto in analisi. Non sfuggirà infatti che nelle righe precedenti esso – in continuità, per così dire, con l’uso corrente – sia stato definito con due termini, *circolare* e *direttiva*, che la dottrina considera in effetti nient’affatto equivalenti e dunque non reciprocamente sostituibili. Sebbene dunque la prassi linguistica corrente – talvolta anche nelle comunicazioni ufficiali – tenda ad usare indifferentemente l’una o l’altra di tali denominazioni, è qui necessario soffermarsi specificamente sui criteri che la dottrina ritiene, a questo riguardo, tipologicamente significativi. Si tratta per la verità di un dibattito reso particolarmente complesso dal fatto che la stessa definizione di direttiva risulta essere «*fra le meno “limpide” del nostro ordinamento*»<sup>1</sup>, un esempio di quei «*concetti elastici, volutamente indefiniti, che*

<sup>1</sup> R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Giuffrè, Milano, 1988; cit. da E. CATELANI, voce “Direttiva” in *Dizionario di Diritto Pubblico*, S. CASSESE (a cura di), Giuffrè, Milano, 2006, 1854.

emergono nelle fasi di transizione, allorché l'evoluzione fattuale e normativa dell'ordinamento pone l'interprete e l'operatore pratico di fronte a nuovi fenomeni difficilmente inquadrabili nelle categorie dommatiche tradizionali»<sup>2</sup>. Soprattutto in ambito amministrativo, il potere di direttiva sembra in effetti essere collocato in una "zona d'ombra" del diritto<sup>3</sup>, tra attività legislativa e attività amministrativa<sup>4</sup>. Essa – specificamente intesa in riferimento al potere di indirizzo politico del Presidente del Consiglio<sup>5</sup>, come stabilito dalla legge n. 400<sup>6</sup> del 23 agosto 1988 – si colloca, come è stato autorevolmente osservato<sup>7</sup>, in uno spazio di relativamente elastica distinzione fra l'atto politico puro ed il puro atto amministrativo, e costituisce piuttosto «un quadro assiologico per governare in modo evolutivo l'amministrazione»<sup>8</sup>, «un ricettacolo di fenomeni alquanto diversi»<sup>9</sup> in un contesto contrassegnato da molteplici livelli di mediazione, tipici e irrinunciabili dell'agire politico. Si tratta dunque di uno strumento intersoggettivo di *soft law*, privo di efficacia diretta, al quale non pertiene l'esercizio di un potere ordinatorio o di avocazione come è proprio di un rapporto gerarchico. In estrema sintesi è plausibile ritenere che il criterio più affidabile per una distinzione relativamente efficiente fra la nozione di direttiva – come intesa dalla legge predetta<sup>10</sup> – e quella di circolare, sia da connettere precisamente al problema dell'efficacia, come è dimostrato dal dibattito dottrinale che si è in particolare concentrato su questo elemento, individuando nella circolare un prevalente – ancorché non esclusivo - intento regolativo (con la relativa possibilità di sanzione rispetto all'eventuale violazione da parte dell'organo destinatario) ed alla direttiva un prevalente carattere di indirizzo,

<sup>2</sup> Cfr. M. CLARICH, *La nozione di direttiva: problemi ricostruttivi e tendenze recenti*, in *Studi in onore di V. Palazzolo*, Giuffrè, Milano, 1986, 228, e ripreso successivamente in F. MERUSI e M. CLARICH, voce "Direttiva", in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1990, 1.

<sup>3</sup> Cfr. E. LONGO, *La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio nella prassi più recente*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2009, 2.

<sup>4</sup> Cfr. V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1957, 78, e riportato da F. MERUSI e M. CLARICH, voce "Direttiva", in *Enciclopedia Giuridica*, op. cit., 1 e F. MERUSI, F., *Le direttive governative nei confronti degli Enti di gestione*, Giuffrè, Milano, 1965.

<sup>5</sup> Sulla disciplina normativa degli organi di governo e su come si esplica la funzione di indirizzo politico si veda, innanzitutto, E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia editoriale pisana, Pisa, 2017.

<sup>6</sup> *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*; cfr. in particolare l'art 5: *Attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri*.

<sup>7</sup> E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Giappichelli, Torino, 1999.

<sup>8</sup> E. CATELANI, voce "Direttiva" in *Dizionario di Diritto Pubblico*, S. CASSESE (a cura di), Giuffrè, Milano, 2006, 1858.

<sup>9</sup> F. MERUSI e M. CLARICH, voce "Direttiva", in *Enciclopedia Giuridica*, op. cit., 1.

<sup>10</sup> Cfr. E. CATELANI, *Nuove tendenze nell'uso delle direttive interorganiche*, in U. De SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 1996, 247 ss.

la cui efficacia è legata a una quantità di fattori di natura politico-amministrativa non interamente prevedibili<sup>11</sup>.

In questo senso va allora riconosciuto che l’atto relativo al “disbrigo degli affari correnti” costituisce un particolare tipo di direttiva<sup>12</sup>, che in quanto emessa dal Presidente del Consiglio dei Ministri, manifesta nel più alto grado un intento programmatico, progettuale e di indirizzo, fissando precise linee di condotta che autorità inferiori devono seguire. E ben si comprende come, al di là della “fluttuante” terminologia con la quale può essere occasionalmente indicato, tale atto – precisamente in quanto direttiva priva di potere sanzionatorio – non possa prevedere per sé altro che un livello di efficacia fortemente *critico*, esposto cioè a una rete di mediazioni e tensioni politiche che, per un Governo giunto al termine del proprio mandato, spesso sulla base di marcati contrasti parlamentari, non può che presentarsi come particolarmente delicata e complessa.

Per quanto riguarda specificamente l’oggetto di queste note un’altra precisazione preventiva è necessaria. Si tratta della circostanza che sul *perimetro* degli affari correnti - la cui natura politica risulta di immediata evidenza - il diritto positivo non si esprime, e che non esiste quindi una codificazione chiara della materia a cui affidarsi. È proprio da questa mancanza che nasce, come accennato, la consolidata prassi per cui è il Presidente del Consiglio stesso, tramite direttiva, a tracciare i variabili confini dell’ordinaria amministrazione. Precisamente questa *geometria variabile*, che trae origine da esigenze potenzialmente in contrasto, tra l’esigenza di rispettare il sistema delle fonti del diritto e quella di dotare l’amministrazione di uno strumento rapido e “informale” per affrontare le transizioni, ha causato una progressiva dilatazione dello strumento della direttiva e, di riflesso, del ruolo di chi ne decide il perimetro. È questo, con tutte le limitazioni del caso, l’oggetto di studio delle pagine proposte.

È il caso, inoltre, di ribadire come il vasto tema della stabilità politica e amministrativa sia assolutamente centrale all’interno delle complesse dinamiche di un ordinamento democratico. Sono sufficienti, a rimarcare la centralità del tema, le parole di Leopoldo Elia, quando scrive (intendendo il concetto nei suoi termini formali e sostanziali) che:

<sup>11</sup> Va esplicitamente osservato che si pone a questo proposito la delicata questione della eventuale validità di atti adottati in violazione di quanto previsto dalla direttiva o se la gestione delle eventuali violazioni vada considerata esclusivamente all’interno della dialettica politica. Questa seconda ipotesi peraltro sembra discendere direttamente dal più volte richiamato potere di indirizzo come caratterizzazione prevalente della direttiva. È precisamente in riferimento a tale caratterizzazione che può parlarsi di una “geometria variabile” in relazione alla fonte in questione.

<sup>12</sup> E. LONGO, *La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio nella prassi più recente*, in *Osservatorio sulle fonti*, op. cit.

«Lo studioso di diritto costituzionale deve prendere atto di questo favor della stabilità, quale emerge dal sistema normativo, e deve trarne tutte le conseguenze in ordine agli inevitabili dubbi cui dà luogo la complessa disamina dei rapporti interorganici»<sup>13</sup>. Sebbene l'instabilità governativa non possa essere considerata disgiuntamente dagli altri fenomeni della vita costituzionale, è parimenti indubbio che essa possiede una dimensione autonoma capace di provocare danni specifici al regolare funzionamento delle istituzioni.»<sup>14</sup>

Non è certamente casuale, in ordine al tema della stabilità, ricordare, tra gli altri elementi, anche il fatto che la Costituzione italiana non preveda una scadenza per il Governo, a differenza di altri organi.

Tale disposizione deriva dalla necessità per il Paese di avere sempre un Governo in carica e quindi dall'impossibilità che non vi sia un organo incaricato dell'esercizio esecutivo. Se per le altre cariche sono infatti previste figure supplenti, una simile fattispecie non è prevista per il Governo.

A questo stesso proposito è dunque certamente utile, anche alla luce della recente applicazione dell'art.88 della Costituzione da parte del Presidente della Repubblica Mattarella e il conseguente scioglimento delle Camere, un approfondimento circa le trasformazioni maturate nei rapporti istituzionali nel periodo in cui il Governo opera in "ordinaria amministrazione". Si tratta infatti di un periodo che, seppure normalmente assai limitato nel tempo, è solo apparentemente marginale nel contesto dei rapporti fra Parlamento e Governo. Una analisi delle diverse direttive a riguardo risulta infatti fortemente indicativa di una progressiva rimodulazione dei rapporti tra Governo e Parlamento: fenomeno - quest'ultimo - chiaramente riscontrabile, con modalità ovviamente specifiche, in buona parte degli ordinamenti contemporanei, e quindi meritevole di un attento approfondimento proprio in quanto indicatore critico di processi sotterranei e spesso nascosti, anche in riferimento alle stesse fonti del diritto.

I poteri riconosciuti al Governo dopo lo scioglimento delle Camere<sup>15</sup> e nel breve periodo dell'attesa di fiducia dopo la nomina del nuovo Presidente del Consiglio vengono normalmente compresi nel labile concetto di "ordinaria amministrazione". Secondo un'espressione assai frequente sia nella prassi parlamentare che nei testi legislativi, il Governo deve dunque limitare il suo operato al "disbrigo degli affari correnti" (*affaires courantes, l'aufende Geschäfte*)<sup>16</sup>,

<sup>13</sup> L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1958, 8.

<sup>14</sup> *Ibidem*, 12

<sup>15</sup> Va precisato, peraltro, come si vedrà più avanti, che vanno considerati in questa prospettiva anche i casi di direttive di Governi dimissionari in corso di legislatura e direttive di Governi sfiduciati in Parlamento.

<sup>16</sup> Si vedano, tra gli altri, B.S. MARKESINIS, *The Theory and Practice of Dissolution of Parliament*, Cambridge University Press, 1972; B. PETRONE, *La crisi di Gabinetto nello Stato parlamentare*, Roma, 1921; M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, volume XI, Milano, 1962; E. BULMER,

garantendo una continuità nell’azione amministrativa ma astenendosi dall’approvazione di atti di indirizzo politico. Tale sostanziale limitazione deriva evidentemente dalla mancanza di un ufficiale rapporto di fiducia in essere con il Parlamento (in fase di formazione del Governo dopo le elezioni, ma anche nel periodo finale della legislatura, soprattutto quando si ricorre ad uno scioglimento anticipato delle Camere) e non consente al Governo d’impegnare lo Stato in decisioni che non hanno il supporto dei rappresentanti del corpo elettorale. Si tratta, quindi, di un potere privo di una piena e completa legittimazione democratica.

La difficile composizione tra i due principi caratterizzanti del disbrigo degli affari correnti (correttezza istituzionale e continuità amministrativa) pone, come è evidente, una serie di questioni aperte e nient’affatto secondarie. In primo luogo, i potenziali conflitti istituzionali sull’attività di un Governo dimissionario. Una possibilità decisamente concreta a fronte di fasi emergenziali generalizzate, in cui la gravità e l’imprevedibilità dei contesti, e la conseguente rilevanza delle decisioni da prendere, spesso in contesti più ampi di quello nazionale, rendono decisamente più sfumato il confine su cui si regge la prassi di “affari correnti”, dimostrandone piuttosto tutta l’instabilità e “mobilità”.

La prassi del “disbrigo degli affari correnti”, e gli sbiaditi confini che caratterizzano l’istituto, sono dunque la risultante di un compromesso tra necessità opposte. La prima, tipica di ogni ordinamento democratico, è che un Governo uscente non possa condizionare le attività dell’Esecutivo che sta per entrare in carica<sup>17</sup>. Per un principio di “correttezza istituzionale” - peraltro concetto anch’esso privo di una chiara formulazione formale - la compagine governativa uscente deve astenersi dal varare misure che possano andare in contrasto con una nuova maggioranza politica. Nello stesso tempo, va però assicurata una continuità dei poteri pubblici, specialmente di fronte a crisi di Governo che - evento tutt’altro che raro nell’attuale contesto europeo - possono protrarsi anche per mesi prima di giungere a soluzione<sup>18</sup>. Oppure di fronte a situazioni emergenziali che richiedono scelte immediate ed esecutive. Eventualità, questa, addirittura protagonista delle dinamiche costituzionali europee recenti. È proprio nella continua ridefinizione del perimetro di intervento del Governo in

*Dissolution of Parliament*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Stoccolma, 2nd edition, 2017, e P. SCHLEITER e T. G. FLEMING, *Parliamentary Prorogation in Comparative Context*, *The Political Quarterly*, Vol. 91, N. 3, luglio-settembre, 2020.

<sup>17</sup> Si veda a questo proposito G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, F. PALLANTE, *Lineamenti di diritto costituzionale*, Le Monnier Università, Milano, 2014, 371.

<sup>18</sup> Si veda, per esempio, la direttiva emanata dal presidente Paolo Gentiloni il 29 dicembre 2017, contestualmente allo scioglimento delle Camere della XVII Legislatura, che ha spiegato i suoi effetti molto a lungo, fino al 1° giugno 2018. Viceversa, come si vedrà, infatti, alcune crisi parlamentari risoltesi nell’arco di pochissimi giorni, non hanno reso necessario il ricorso alle direttive relative al disbrigo degli affari correnti.

queste zone temporali grigie e “lateralì” che è possibile tracciare una analisi di vecchi e nuovi rimodellamenti di poteri sotterranei tra i diversi organi costituzionali.

La determinazione dell'esatta portata di tali esigenze e quindi dell'ambito di competenza del Gabinetto dimissionario è problema assai dibattuto in dottrina. Alcuni interpretano la formula in senso restrittivo, distinguendo rigidamente tra atti amministrativi, i soli che sarebbero consentiti ad un Governo dimissionario, ed atti politici, assolutamente non legittimati<sup>19</sup>. Tuttavia, nella difficoltà di tracciare una linea di demarcazione così netta nella realtà, e nella consapevolezza che la distinzione fra atti politici ed atti amministrativi è «tutt'altro che pacifica»<sup>20</sup>, è da sottolineare come all'Esecutivo dimissionario non possa ritenersi sottratta la funzione di Governo la quale, per sua stessa natura, non può subire soluzioni di continuità. Di conseguenza non possono ritenersi vietati al Gabinetto dimissionario quegli atti politici con cui si esercita la funzione di Governo.

Una seconda direzione per identificare chiaramente il perimetro di azione della “ordinaria amministrazione” è quello che fa riferimento alla distinzione fra attività vincolata ed attività discrezionale<sup>21</sup>. Anche questo percorso non sembra tuttavia bastevole per cogliere la complessità del presente, giacché sembra inevitabilmente implicare l'impossibilità, per il gabinetto dimissionario, di esercitare anche “semplici” poteri amministrativi, posto che ad ogni potere inerisce un margine più o meno ampio di discrezionalità, quanto meno relativamente ai modi con i quali condurre concretamente l'esercizio<sup>22</sup>.

Una terza ipotesi interpretativa si sforza invece di analizzare letteralmente la formula “affari correnti”: tali vengono considerati da taluno gli affari che sono stati iniziati dal Gabinetto precedentemente alle dimissioni e che non possono essere interrotti senza grave pregiudizio per l'interesse statale; da altri invece si ritiene che siano quelli urgenti, quelli cioè di cui non è possibile il rinvio e che debbono essere compiuti senza indugio dai ministri in carica.

Entrambe le interpretazioni non sono però esenti da dubbi, laddove la visione degli “affari correnti” come “affari pendenti” risulta eccessivamente lassa,

<sup>19</sup> Si vedano a questo proposito le posizioni di V. MICELI, *Le crisi di gabinetto: studio di diritto e di politica costituzionale*, Milano, Società Editrice Libreria, 1904, 93; B. PETRONE, *La crisi di gabinetto nello Stato Parlamentare*, op. cit., 41, e E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia Editrice Pisana, Pisa, 2017, 68 ss.

<sup>20</sup> P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del gabinetto*, Giuffrè, Milano, 1948, 52.

<sup>21</sup> Si veda a questo proposito A. CRISCUOLI, *Il Gabinetto dimissionario (studio giuridico)*, in *Riv. Diritto Pubblico*, 1919, 56 ss.

<sup>22</sup> Per un'analisi più approfondita della nozione di discrezionalità sviluppatasi nell'ambito del diritto amministrativo si vedano soprattutto la ricostruzione fornita da M. S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1939 e F. ROCCO, *Discrezionalità e controlli sul suo esercizio (Spunti e rilievi dogmatici)*, in *Il Foro Italiano*, Vol. 77, N. 1, 1954.

implicitamente ammettendo la possibilità che il Gabinetto porti discrezionalmente a compimento quegli atti iniziati prima della presentazione delle dimissioni. La seconda è invece eccessivamente ristretta, poiché non è realistico, soprattutto in una ottica di diritto europeo e di diritto “oltre lo Stato”<sup>23</sup>, ridurre la competenza del Governo dimissionario ai soli provvedimenti di urgenza. Quello che emerge dal dibattito dottrinale, nelle diverse sfumature delle posizioni, è in definitiva il consenso circa la necessità di porre un limite alle attività di indirizzo politico. Come riporta Rescigno, il Governo potrà: «(...) *compiere gli atti dovuti (obbligatori) e tutti quelli la cui proroga comporterebbe un apprezzabile danno dello Stato, mentre dovrà astenersi, sul piano della correttezza politica, da tutti quegli atti discrezionali che possono essere rinviati al futuro governo senza apprezzabile danno*»<sup>24</sup>.

Manca, in ogni caso, un criterio rigorosamente preordinato o un generale consenso sul perimetro del “disbrigo degli affari correnti”. L’orientamento prevalente, in linea con i contenuti delle direttive di cui si dirà, è dunque quello di considerare la formula il «*frutto di un autolimitate di correttezza istituzionale*»<sup>25</sup> affidato alla piena discrezionalità del Governo o di una «*norma inespressa*»<sup>26</sup>. Proprio analizzando i limiti ai quali è sottoposta l’attività degli organi costituzionali che si trovino in regime di *prorogatio*, e dopo aver rilevato un primo ordine di limiti di natura propriamente giuridica (la cui violazione, pertanto, comporta, secondo i principi generali, l’illegittimità dell’atto), D’Orazio descrive un secondo ordine di limiti che, «*all’opposto dei precedenti, non sono fondati su espressi o impliciti divieti normativi, ma che sono tradizionalmente ricondotti ad un “complesso di principi e di regole” sia pure non scritte e persino non giuridiche, ma del pari tendenzialmente generali ed applicabili nei reciproci rapporti tra gli Organi costituzionali; regole non sempre omogenee, aventi una diversa carica di precettività di tipo deontologico, latamente elastiche e giuridicamente non sanzionate, almeno in modo diretto, e rientranti nella omnicomprendente e corrente definizione di correttezza istituzionale*»<sup>27</sup>.

## 2. Struttura e tipologia della direttiva

La prassi dei Presidenti del Consiglio di delimitare i poteri del proprio Governo tramite direttiva non è di facile sistematizzazione normativa. La prima

<sup>23</sup> Cfr S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

<sup>24</sup> G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, XIII ed., Zanichelli, Bologna, 2010, 421 ss. Sullo stesso tema si vedano anche P. CARETTI e U. De SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, III ed., Giappichelli, Torino, 2012 e R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, XIX ed., Giappichelli, Torino, 2019.

<sup>25</sup> Come formulato da O. PINI, *Il principio di continuità dei poteri pubblici e della funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2020.

<sup>26</sup> R. GUASTINI, *Interpretare e argomentare*, Giuffrè, Milano, 2011.

<sup>27</sup> G. D’ORAZIO, *Prorogatio* (dir. Costituzionale), Enciclopedia del diritto, 1988.



difficoltà, tipica dell'ordinamento italiano, rimanda alla mancanza esplicita di atti normativi sovra-ordinati rispetto alla pratica delle direttive e che aiutino nell'impervia operazione di perimetrarne il contenuto. Come già detto, in mancanza di una formalizzazione normativa stabile, almeno per quanto riguarda il contesto italiano, la definizione del perimetro di intervento del Governo è rimessa ad una direttiva interna, una comunicazione del Presidente del Consiglio ai membri del Governo che può presentare importanti variazioni in termini di contenuto. Tuttavia, nonostante si tratti di una prassi mai completamente uguale a sé stessa, i “confini di azione” stabiliti dall'Esecutivo sono ritenuti vincolanti. La seconda difficoltà, appunto, si connette direttamente all'ampia discrezionalità dello strumento, la cui natura auto-regolata genera atti molto diversi tra loro, utili tuttavia - dal punto di vista analitico - a “fotografare” i diversi momenti politici e istituzionali che li hanno generati. Un terzo ordine di difficoltà proviene infine dalla natura stesse delle direttive come atti interorganici interni alla Presidenza del Consiglio e quindi non pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* (e che ne sottolinea il carattere di *interna corporis*).

Fatte salve queste difficoltà preliminari, sono 8(10) le direttive adottate negli ultimi 20 anni e cioè, a partire dalla direttiva della Presidenza Amato II del marzo 2001, quelle dei governi Berlusconi (2006), Prodi (2008), Monti (2012), Letta (2014), Renzi (2016), Gentiloni (2017), Conte (2019), Conte (2021), fino alla recentissima direttiva della Presidenza Draghi del luglio 2022. È importante notare in questa sede come i brevissimi intervalli temporali intercorsi tra l'Esecutivo Letta e quello Renzi e poi quello Gentiloni non abbiano reso necessario ricorrere alla direttiva oggetto di questo studio, avvalorando la tesi che uno strumento con una simile flessibilità possa invece risultare determinante nella transizione istituzionale e politica di crisi di lunga durata<sup>28</sup> (si veda per questa fattispecie la direttiva Gentiloni).

Una analisi comparata delle direttive consente di individuare similitudini e differenze negli atti in esame. Nonostante, come detto, vasto sia il perimetro contenutistico, che verrà analizzato nelle pagine successive, dal punto di vista

<sup>28</sup> Nel primo caso, infatti, Enrico Letta si è recato dal Presidente della Repubblica per rassegnare dimissioni irrevocabili il 14 febbraio 2014, con il Segretario del PD Matteo Renzi investito dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano del mandato esplorativo per formare un nuovo Governo già il 17 febbraio, sciogliendo la riserva il 21 febbraio, presentando il suo Esecutivo e provvedendo al giuramento il 22 febbraio.

A seguito del risultato referendario, negativo per il Governo, Renzi ha invece rassegnato le dimissioni nelle mani del presidente della Repubblica Sergio Mattarella il 5 dicembre, il quale però le accetterà formalmente solo dopo l'approvazione definitiva da parte del Senato della legge di stabilità 2017 il 7 dicembre. Dopo numerose consultazioni da parte dei diversi partiti, il presidente della Repubblica Mattarella affida al ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale Paolo Gentiloni l'incarico di formare un nuovo Governo, incarico che lo stesso Gentiloni accetta, come da consuetudine, con riserva l'11 dicembre 2016 e sciogliendola già il giorno successivo.

della struttura le direttive degli ultimi venti anni si ripetono secondo uno schema semi-fisso: come primo punto, il Presidente del Consiglio individua gli obiettivi che l'Esecutivo intende perseguire in nel periodo di tempo del disbrigo degli affari correnti; vi è poi il chiarimento dei limiti all'attività normativa e l'enunciazione degli atti che potranno essere adottati nel regime “limitato”; le eventuali nomine che possono essere fatte con i conseguenti limiti, le indicazioni relative alle relazioni internazionali che devono essere mantenute e gestite. Simili sono anche i richiami alle attività normative necessarie a non mancare scadenze europee o per l'emanazione di decreti-legge e per i decreti legislativi.

Variabili sono, ovviamente, i contenuti, soprattutto per ragioni legate alla contingenza politica.

Sono precisamente queste differenze - in quanto indicatori chiave del contesto politico-istituzionale originario della crisi - ad essere al centro di questa breve analisi ed a costituire la vera variabile critica. «L'espressione *affari correnti* non ha una definizione giuridica vincolante, ma si riempie di contenuto a seconda della prassi e delle necessità del momento. In linea generale si tratta non solo della ordinaria amministrazione ma anche della risposta a eventi straordinari come è il caso un sisma che rende indispensabile l'adozione di un decreto-legge. Così pure rientra nella definizione di affari correnti la presentazione di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge in scadenza o l'adozione un decreto legislativo, soprattutto nel caso in cui la delega è in scadenza. L'espressione si identifica comunque «in negativo». Il Governo non può dare attuazione al suo programma di Governo o implementare grandi scelte strategiche».<sup>29</sup>

«Il problema degli affari correnti non è il concetto in sé per sé, ma il contesto parlamentare in cui si trova ad operare il Governo. [...] Gli affari correnti sono un concetto elastico. Ma la politica può tirarlo in tutte le direzioni che vuole..o che non vuole»<sup>30</sup>.

Prima di procedere ad una analisi dei contenuti delle direttive, ed allo scopo di fornire alcune indicazioni metodologiche, è bene notare un ulteriore elemento che consente di profilare una vera tipologia di tali atti.

In effetti, un importante fattore capace di restringere o allargare il perimetro di intervento dell'Esecutivo in *prorogatio* deve essere individuato nelle cause che hanno portato alle dimissioni del Governo. Sono infatti tre gli scenari che configurano poteri decrescenti per l'esecutivo in via di sostituzione: direttive di Governi in carica allo scioglimento delle Camere, direttive di Governi dimissionari in corso di legislatura e direttive di Governi sfiduciati in Parlamento.

<sup>29</sup> Così M. LUCIANI intervistato da A. GAGLIARDI, *Disbrigo degli affari correnti: cosa può fare il Governo dimissionario*, ne *Il sole 24 ore*, 21 agosto, 2019.

<sup>30</sup> Così S. CECCANTI, in D. BIANCO, *Draghi in affari correnti. Cosa può fare e cosa no, secondo il costituzionalista Ceccanti*, in *HuffPost*, 21 luglio, 2022.

È proprio in riferimento a questi tre scenari, ognuno ovviamente con specificità assolutamente proprie, che verrà tratteggiata una analisi comparata dei diversi atti, laddove una analisi esclusivamente temporale delle direttive sembra essere meno indicativa, e scientificamente meno produttiva. La variabilità del tema, declinata in base ai diversi scenari possibili, è ben riportata da Elisabetta Catelani, quando afferma che *«l'esperienza più recente può consentire infatti anche di distinguere il Governo dimissionario conseguente a mozione di sfiducia o a dimissioni del Presidente del Consiglio, da quello che invece mantiene fino alla fine un rapporto di fiducia con un Parlamento in prorogatio, distinguendo poi gli ulteriori limiti che sorgono dopo le elezioni e prima che il nuovo Governo sia nominato»*<sup>31</sup>.

### 3. Gli spazi rivendicati: una analisi dei contenuti delle direttive

In riferimento alle direttive di Esecutivo in carica al momento dello scioglimento delle Camere, è evidente che il Governo limiti le proprie funzioni perché legato ad un Parlamento il cui mandato si è concluso, in base quindi ad un fisiologico principio di ricambio democratico e non per una crisi politica della maggioranza (espressa o meno tramite voto di sfiducia). Proprio da un simile scenario di transizione istituzionale “naturale”, consegue una maggiore libertà di azione nell'attività normativa (pur limitata), in particolare rispetto all'emanazione dei decreti legislativi. Negli ultimi venti anni, in questa fattispecie rientrano le direttive dei Governi Amato (2001), Berlusconi (2006) e Gentiloni (2017), le quali non mancano di specificare immediatamente, nel testo, che certamente lo scioglimento delle Camere impone al Governo una ridefinizione dei poteri, ma che la fiducia delle Camere non è venuta a mancare, *«come se si volesse subito sottolineare che il rapporto con la maggioranza del Parlamento rimane inalterato, anche se le funzioni sono inevitabilmente ridotte»*<sup>32</sup>.

*«Lo scioglimento anticipato delle Camere, disposto dal Presidente della Repubblica, apre una particolare fase della vita costituzionale»* - è l'incipit di tutte e tre le direttive -

- *«caratterizzata dal richiamato scioglimento del Parlamento e, allo stesso tempo, dalla permanenza in carica del Governo, cui non è venuta meno la fiducia del Parlamento stesso»* (direttiva Amato);
- *«caratterizzata dalla prorogatio parlamentare e dalla permanenza in carica del Governo, cui non è venuta a mancare la fiducia del Parlamento»* (direttiva Berlusconi);

<sup>31</sup> E. CATELANI, *Poteri del Governo in “ordinaria amministrazione” e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del Presidente del Consiglio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, 3.

<sup>32</sup> E. CATELANI, *Poteri del Governo in “ordinaria amministrazione” e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del Presidente del Consiglio*, op. cit., 4.

- «caratterizzata dall'attività delle Camere in regime di prorogatio e, allo stesso tempo, della permanenza in carica del Governo, cui non è venuta meno la fiducia delle stesse Camere» (direttiva Gentiloni).

Nei tre documenti in oggetto è specificato come l'attività di governo verta sul perseguimento di tre finalità: dare attuazione alle leggi approvate dal parlamento ivi comprese le leggi delega, in particolare qualora il rinvio alla prossima legislatura non consentisse il rispetto dei termini della delega medesima; assicurare la prosecuzione dell'attività europea ed internazionale (con le direttive Amato e Berlusconi che specificano: «con particolare riferimento alla fase di preparazione dei prossimi Consigli europei e del vertice g8, nonché all'attuazione delle politiche concordate a livello comunitario ed internazionale»); garantire la continuità dell'azione amministrativa, «con particolare riguardo ai provvedimenti ovvero alle iniziative finalizzati all'attuazione degli obiettivi di politica economica e finanziaria, nonché al rispetto degli obblighi e dei parametri comunitari» e, come aggiunge la direttiva Gentiloni, «all'attuazione tempestiva di specifiche disposizioni di legge.» In riferimento all'attività normativa viene chiarito che «si provvederà, entro i limiti indicati, all'attuazione delle leggi, con particolare riferimento all'esercizio delle deleghe legislative e all'emanazione di regolamenti governativi e ministeriali previsti dall'attuazione delle leggi stesse».

Proprio la direttiva Gentiloni riesce ad illustrare la non completa coincidenza tra “disbrigo degli affari correnti” e “ordinaria amministrazione”: in quell'occasione, nel corso di una crisi prolungatasi molti mesi, il Governo Gentiloni ha provveduto ad emanare un numero decisamente consistente di decreti legislativi (ventisei), di varia natura. Proprio l'incertezza legata ai tempi della crisi e conseguentemente alla necessità di ricalibrare il perimetro dell'intervento governativo, ha spinto per una auto-legittimazione del Governo, che ha emanato anche decreti legislativi con delega non scaduta, indipendentemente dalla reale urgenza nell'adozione degli stessi. Se è evidente che nella nozione di affari correnti sia compresa anche l'emanazione di decreti legislativi, è altrettanto chiaro che l'imprevisto protrarsi della crisi di governo abbia causato in questo caso un dilatarsi del perimetro di intervento dello stesso, legittimando in modo ampio anche atti lontani dall'essere in scadenza.

Per quel che riguarda le direttive di governi dimissionari durante il corso della legislatura, il governo si limiterà ad adottare solo atti urgenti e ad assicurare la continuità amministrativa. Il limite trova in questo caso la sua origine nel venir meno della base parlamentare su cui il mandato esecutivo si basava (pur in assenza di un esplicito voto di sfiducia). Oltre agli atti Monti e Conte, ricade in questa fattispecie anche la recentissima direttiva emanata da Draghi, di cui si dirà più avanti. In questi tre documenti, viene chiarito a conclusione del testo che «tutti i Ministri sono invitati a predisporre sollecitamente ogni utile elemento e documentazione circa l'organizzazione ed il funzionamento dei

*Dicasteri e dei Dipartimenti cui sono preposti, nonché sullo stato delle attività e delle iniziative in corso, al fine di una completa e tempestiva informazione nei confronti della Presidenza del Consiglio; sono altresì invitati a fornire un elenco con tutte le attività amministrative in corso di esecuzione o comunque in scadenza» e, nella sezione dei testi relativa all'attività normativa viene specificato che «resta subordinata all'assenso della Presidenza del Consiglio dei Ministri l'emanazione di regolamenti, direttive o circolari ministeriali».*

Sempre relativamente all'attività normativa viene sottolineato che: «*ai soli fini di evitare la scadenza dei termini, si provvederà agli adempimenti prescritti dalla Costituzione, dalla legge n. 400 del 1988 e dalle leggi di delega per l'approvazione, anche in esame preliminare, di decreti legislativi*».

Nel caso invece di un governo esplicitamente sfiduciato in Parlamento tramite voto, il perimetro di azione dell'Esecutivo è, ovviamente, ulteriormente ristretto. È questo il contesto in cui nasce la direttiva Prodi del 2007 che, riproponendo quanto già stabilito nelle direttive adottate dai precedenti Presidenti del Consiglio dimissionari, precisa che «*non saranno adottati regolamenti governativi o ministeriali, salvo che la legge preveda termini per la loro emanazione (...) o quest'ultima sia richiesta come condizione di rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea o di operatività delle pubbliche amministrazioni; saranno, comunque, approvati soltanto i regolamenti per i quali risulti già in stato avanzato il procedimento di adozione*». Come nelle altre direttive, la possibilità di emanare decreti legislativi è mantenuta, ma in quest'unico caso si precisa che «*qualora sia intervenuto il previsto parere parlamentare, si provvederà in coerenza con lo stesso*». Così da rendere, come nota Catelani, «*il parere delle Commissioni parlamentari competenti da meramente obbligatorio a vincolante*»<sup>33</sup>.

Esistono peraltro piccoli dettagli-chiave che bene inquadrano gli atti in analisi e dimostrano quanto i documenti oggetto di queste pagine non possano essere analizzati esclusivamente come strumenti di diritto positivo ma sia necessaria altresì una lettura, questa volta di tipo cronologico, capace di inquadrarle in specifici momenti politici istituzionali del nostro ordinamento. Oltre ai riferimenti, già citati, «*alla preparazione dei prossimi Consigli Europei e del Vertice G8, nonché all'attuazione delle politiche concordate a livello comunitario ed internazionale*» e previsti dalle direttive Amato e Berlusconi (con quest'ultima che aggiunge la dicitura «*nel quadro degli organismi di cooperazione*»), le successive direttive - Prodi e Monti - nate da esperienze parlamentari molto diverse, sono le uniche a porre l'accento, nella delineazione delle prerogative governative, sui problemi dell'occupazione, degli investimenti pubblici e sui

<sup>33</sup> E. CATELANI, *Poteri del Governo in "ordinaria amministrazione" e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del Presidente del Consiglio*, op. cit., 5.

processi di liberalizzazione e di contenimento della spesa pubblica, con un ovvio rimando al largo dibattito, europeo ed italiano, tanto centrale nell’esperienza Monti. Il testo Prodi è inoltre l’unica a menzionare esplicitamente i contratti nazionali di lavoro tra gli atti urgenti. Il documento Conte I è il primo ad avere uno specifico riferimento ai procedimenti amministrativi con termini perentori, tra cui il *golden power*, riferimento mantenuto nella successiva direttiva, la prima a contenere riferimenti all’emergenza sanitaria globale, quando nella sezione “Governo”, sancisce che: «*Il Governo rimane impegnato nel disbrigo degli affari correnti, nell’attuazione delle determinazioni già assunte dal Parlamento e nell’adozione degli atti urgenti, ivi compresi gli atti legislativi, regolamentari ed amministrativi, necessari per fronteggiare l’emergenza epidemiologica da COVID-19 e ogni relativa conseguenza.*» Interessante notare come a partire dai testi relativi agli Esecutivi Conte, non vi sia più alcun riferimento nelle direttive alle relazioni sindacali, previsto in tutti gli atti fino al 2019.

In ottica comparativa, il documento Draghi del 21 luglio 2022, ultimo in ordine cronologico, acquisisce una rilevanza specifica nell’analisi proposta. In linea con un progressivo allargamento del perimetro di intervento governativo, già emerso nelle più recenti esperienze dell’Esecutivo Conte e precedentemente ravvisabile nell’intensa attività normativa del Governo Gentiloni, il testo in oggetto allarga ulteriormente lo spazio di intervento concesso al governo dimissionario, anche in ragione di elementi di instabilità internazionale ineludibili dal punto di vista politico-istituzionale.

Il testo appena citato prevede infatti, nelle sue primissime righe, uno spazio di intervento necessariamente ampio per il Governo che «*rimane impegnato nel disbrigo degli affari correnti, nell’attuazione delle leggi e delle determinazioni già assunte dal Parlamento e nell’adozione degli atti urgenti, ivi compresi gli atti legislativi, regolamentari e amministrativi necessari per fronteggiare le emergenze nazionali, le emergenze derivanti dalla crisi internazionale e la situazione epidemiologica da COVID-19. Il Governo rimane altresì impegnato nell’attuazione legislativa, regolamentare e amministrativa del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli interventi complementari (PNC)*».

Rilevanti le novità inserite in merito all’attività normativa e alle relazioni internazionali. Relativamente alla prima il testo precisa che «*il Consiglio dei Ministri non esaminerà nuovi disegni di legge, salvo quelli imposti dagli obblighi internazionali e comunitari, compresi quelli legati all’attuazione del PNRR e del PNC. Qualora ricorrano i presupposti di cui all’art. 77 della Costituzione, potrà procedersi all’adozione di decreti-legge. Si provvederà agli adempimenti prescritti dalla Costituzione, dalla legge n.400 del 1988 e dalle leggi di delega per l’approvazione, anche in esame preliminare, di decreti legislativi, compresi quelli previsti dal PNRR e dal PNC. Non saranno adottati regolamenti governativi o ministeriali, salvo che la legge imponga termini per la loro emanazione o quest’ultima*

*sia richiesta come condizione di rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea o di operatività delle pubbliche amministrazioni, ovvero siano necessari per l'attuazione delle leggi già approvate dal Parlamento e per l'attuazione del PNRR e del PNC. Potranno, comunque, essere approvati i regolamenti per i quali risulti già in stato avanzato il procedimento di adozione. Resta subordinata all'assenso della Presidenza del Consiglio dei Ministri l'emanazione di regolamenti, direttive o circolari ministeriali».*

Da rilevare anche le aggiunte sul tema delle relazioni internazionali, rese necessarie dal protrarsi della crisi ucraina. A questo proposito il testo sancisce che: *«le missioni all'estero dei componenti del Governo saranno subordinate ad autorizzazione della Presidenza del Consiglio. È garantita la partecipazione italiana, anche a livello governativo, alle riunioni per Commissioni a livello tecnico o preparatorie di riunioni obbligatorie, nonché alle riunioni ministeriali e ai vertici, previsti in sede di Unione Europea e di organizzazioni internazionali incluse ONU, NATO, OCSE, OSCE, INCE, di Consiglio d'Europa e di G7 e G20. Saranno subordinate all'autorizzazione della Presidenza del Consiglio le missioni internazionali finalizzate a negoziati o alla firma di accordi internazionali anche correlati alla situazione di crisi internazionale e alle sue conseguenze».*

Nel conferire a Mario Draghi l'incarico di formare il nuovo governo, il Presidente Mattarella ha specificato che non dovesse identificarsi in “nessuna formula politica”. L'idea era dunque quella di un governo di natura tecnica, un esecutivo guidato – completamente o in gran parte – da figure esterne alle forze politiche, voluto dal Capo dello Stato per traghettare il Paese fuori dall'attuale fase di crisi sanitaria, economica e sociale. Nella storia repubblicana, i precedenti di figure esterne chiamate a guidare governi cosiddetti tecnici sono quattro: Ciampi, Dini, Monti e Draghi. Le caratteristiche delle direttive sugli affari correnti nelle esperienze Monti e Draghi sembrano confermare come il perimetro delle prerogative governative sia più ampio in caso di esecutivi tecnici, ma simili esperienze devono ovviamente essere analizzate relativamente ai contesti che le hanno generate<sup>34</sup>. Non ci si può dunque esimere dal sottolineare la circostanza che il maggior spazio rivendicato nella direttiva Draghi sia in grande misura funzione di una congiuntura storica particolarmente aspra, fra una profonda crisi economica in atto, una emergenza sanitaria senza precedenti, ed un conflitto - potenzialmente mondiale - nel cuore dell'Europa. Come si è infatti avuto modo di approfondire nelle pagine precedenti, seppure con

<sup>34</sup> Si vedano a questo proposito, tra gli altri, N. LUPO, *Il (minacciato) Governo neutrale: l'ultima evoluzione del Governo tecnico?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2018; F. DURANTI, *Governi tecnici comparati*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, n. 2/2019; N. LUPO, *Un governo 'tecnico-politico'? Sulle costanti nel modello dei governi 'tecnici', alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi*, n. 8/2021; C. SICCARDI, *Organi tecnici e produzione normativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022.

confini variabili, è proprio la “politicalità” del governo ad essere sacrificata nella fase di transizione istituzionale. Non è quindi un caso, bensì una implicazione politico-istituzionale virtualmente ineliminabile, il fatto che le prerogative di un esecutivo tecnico - per propria natura posto di fronte a problemi urgenti di ampia portata che sembrano richiedere efficaci e immediati interventi operativi piuttosto che complesse mediazioni politiche - siano in grado di esercitare maggiore resistenza alle limitazioni imposte dalla incerta fase degli affari correnti.

#### 4. Conclusioni e attualità: un perimetro variabile

Nel caso delle dimissioni del Governo Draghi, il Presidente della Repubblica, nel messaggio in cui annunciava lo scioglimento delle Camere, ha da un lato riconosciuto l'esistenza di importanti limiti all'agire di un governo dimissionario, ma ha altresì affermato come quest'ultimo abbia tutti gli strumenti per operare, sottintendendo, soprattutto per un Esecutivo trasversale come quello Draghi, un perimetro di intervento piuttosto ampio. Le ragioni del dilatarsi di questo perimetro travalicano ovviamente l'esperienza dell'esecutivo Draghi e trovano le loro radici in delicati processi in corso, il primo e più rilevante dei quali riguarda un progressivo cambiamento del ruolo del Presidente del Consiglio<sup>35</sup> e dello strumento della direttiva, soprattutto dopo l'approvazione della legge n.400 del 1988<sup>36</sup>, vero “spartiacque” nello studio delle direttive<sup>37</sup>. Il carattere informale e rapido che caratterizza lo strumento in questione, congiuntamente ad una scarsa regolamentazione legislativa della stessa, ne ha fatto «*un mezzo di esercizio di poteri amministrativi (e spesso anche normativi), tali da sfuggire a qualsivoglia forma di controllo, e da insinuarsi all'interno del sistema delle fonti del diritto, provocandone talune dilatazioni*»<sup>38</sup>. Proprio questi nuovi scenari che, come detto, avevano trovato spazio in esperienze simili (per esempio la direttiva del Governo Gentiloni, a cui quella di Draghi si lega idealmente), aprono ora - in combinato disposto con le necessità di contrastare gli effetti di una profonda crisi economica, di non mancare l'appuntamento con le

<sup>35</sup> Per una rapida disamina si vedano L. DELL'ATTI, *Elementi costituzionali dell'organo presidente del consiglio dei Ministri. Un aggiornamento alla luce dell'esperienza dei governi Conte*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021; R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi*, in *Amministrazione in Cammino* e S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO, *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, Laterza Edizioni, Roma-Bari, 2022.

<sup>36</sup> Per una analisi più approfondita si rimanda a A. RAZZA (a cura di), *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018, Roma, Università LUISS Guido Carli; G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, e S. TROILO, *La struttura del governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019.

<sup>37</sup> E. CATELANI, *Nuove tendenze nell'uso delle direttive interorganiche*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, op. cit., 251.

<sup>38</sup> D. RISO, *Le circolari a contenuto normativo*, in *LexItalia.it*.



scadenze relative al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, garantire una risposta efficace all'attuale fase pandemica e intervenire con strumento di lungo periodo nell'attuale, delicatissimo, contesto geopolitico - nuovi spazi di interpretazione sul ruolo della direttiva in generale, e sulle prerogative governative in casi analoghi.

Nel quadro di un progressivo ricalibramento del sistema delle fonti, la direttiva gioca oggi un ruolo di crescente protagonismo, ma dai caratteri inediti e ambivalenti. Nella prassi, infatti, il crescente uso di tali strumenti è direttamente collegabile alla legge n.400 del 1988<sup>39</sup>, con la quale non solo si è regolata l'attività di un organo "uno e trino"<sup>40</sup> come il Governo, ma si è delineato l'ordinamento stabile della Presidenza del Consiglio, portando in tal modo a conclusione i tentativi di attuazione dell'art. 95, comma 3, della Costituzione. Nella fase attuale si assiste chiaramente ad una chiara disattenzione dell'art.17 della legge n.400<sup>41</sup>, che ha fissato determinati parametri formali per l'emana-zione di atti normativi di livello secondario, ulteriormente aggravata anche dall'impossibilità di reiterare senza limite i decreti-legge (sancita dalla sentenza 360/1996 della Corte Costituzionale). In un simile contesto, la direttiva rischia di divenire il mezzo utile ad aggirare le rigidità parlamentari e a superare le emergenze non più sanabili attraverso la reiterazione dei decreti-legge a cui si è ricorsi per molto tempo.

In base all'analisi proposta, il Governo Draghi rientra ovviamente nello scenario di quei Governi dimissionari durante il corso della legislatura, nonostante il fatto che, come si è detto, ogni misura di questo tipo è «figlia delle ragioni di contesto che animano la fase storico-politica di cui essa è espressione»<sup>42</sup> e una comparazione tra strumenti così variabili presenti evidenti limiti. Se infatti da un lato la natura agile e informale delle direttive può risultare risolutiva di alcune rigidità tipiche degli ordinamenti costituzionali e quindi utilissima nei complessi contesti di crisi e transizione, è proprio la sua connaturata variabilità a sancirne un carattere prettamente politico attribuito al Presidente del Consiglio. Pur avendo il legislatore tentato di fornire una lettura armonica e flessibile fra i principi monocratico e collegiale nella fisiologia dei rapporti intra governativi, il chiaro *favor* verso il secondo di questi trova ricaduta giuridica concreta nell'art. 2 comma primo della 400/1988, che recita: «Il Consiglio dei ministri determina la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa,

<sup>39</sup> Cfr A. RAZZA (a cura di), *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, op. cit.

<sup>40</sup> G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dall'idea dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1981, 84.

<sup>41</sup> Cfr. U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art.17 della legge n.400 del 1988*, in *Diritto pubblico*, n. 1/1996, 63.

<sup>42</sup> F. CLEMENTI, *L'operatività è una garanzia per il ruolo internazionale dell'Italia*, il Sole 24 ore, 23 luglio 2022.

*l'indirizzo generale dell'azione amministrativa; delibera altresì su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere»* e di nuovo all'art. 5, comma secondo, lett. B che attribuisce al Presidente “solo” il coordinamento e la promozione «*dell'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo*». È dunque riconosciuto e confermato che, nell'esercizio delle sue attribuzioni di coordinamento e promozione rispetto all'attività del Governo, il Presidente del Consiglio rivesta la figura, di origine liberale, del *primus inter pares*, e goda di potere di direttiva politica assimilabile all'atto di indirizzo politico<sup>43</sup>.

Si è fatto cenno in precedenza, nel discutere i confini possibili dell'incerta area degli “affari correnti”, ad un'interpretazione che, sulla base di una stretta contrapposizione tra atti politici ed atti amministrativi, individuerebbe in questi ultimi il solo spazio di azione pienamente legittimo. Si è già obiettato circa la difficile sostenibilità di una dicotomia tanto drastica, ma è interessante osservare che da questi stessi elementi possa ricavarsi una prospettiva ulteriore da cui considerare il fenomeno nella sua interezza, attraverso l'evoluzione cui sembra andare incontro in questi anni il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri. Quest'ultima è infatti posta dall'ordinamento italiano in una posizione decisamente particolare, costituendo precisamente il luogo in cui interagiscono al più alto livello, influenzandosi vicendevolmente, Governo e pubblica amministrazione. Esattamente a causa di questa specifica collocazione funzionale di cui si è già detto, organizzazione e articolazione interna della Presidenza del Consiglio sono state fortemente condizionate da questioni di carattere generale relative all'ordinamento nel suo complesso che ne hanno reso impossibile una definizione stabile dell'identità costituzionale. Si tratta di processi di diversa origine che sembrano tuttavia confluire verso un effetto complessivo dai tratti largamente omogenei. Vanno innanzitutto richiamati a questo proposito i tanto discussi margini di ambiguità a carico dell'art. 95 della Costituzione, il quale è ben lontano dall'asserire con definitiva chiarezza la preminenza del principio monocratico rispetto al principio collegiale<sup>44</sup>. Il dibattito ha così prodotto interpretazioni di segno opposto, tendenti ad enfatizzare di volta in volta la prevalenza della figura istituzionale del Presidente oppure, alternativamente, quella del Consiglio dei ministri, in una generale “*situazione di incertezza*”<sup>45</sup>. Un andamento di questo genere, sostanzialmente ondivago, ha finito

<sup>43</sup> E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961.

<sup>44</sup> A questo proposito si veda P. CIARLO, *Art. 95*, in *Commentario della Costituzione*, diretto da G. BRANCA - A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1994.

<sup>45</sup> Sul punto, L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIX, Milano, 1976, 691 ss. e P. A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXV, Milano, 1986; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Tomo I, 1969, 523 ss. Un'interpretazione favorevole alla prevalenza del principio monocratico è anche quella di A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze, 1951, 80 ss.

per costituire un impedimento rilevante tanto all'assunzione da parte della Presidenza di un ruolo da struttura "forte", quanto alla rappresentazione ed all'aspettativa istituzionale circa una struttura siffatta: il luogo propriamente deputato cioè, a porsi come l'effettivo centro propulsivo delle strategie di governo, e delle relative funzioni di coordinamento e indirizzo. Tale processo ha viceversa rimarcato una seppur relativa centralità del Consiglio, producendo a sua volta aspettative e in parte consuetudini di tipo diverso. Ma anche i profondi mutamenti intercorsi nella struttura e nella funzione del sistema dei partiti, dai tempi lontani del "bipartitismo imperfetto" ad oggi, hanno notevolmente inciso sull'organizzazione della Presidenza del Consiglio. «Essendo stato il Governo a lungo basato su politiche di coalizione, la figura del Presidente del Consiglio assunse progressivamente i caratteri propri più di un mediatore e di un garante dell'equilibrio tra i partiti di maggioranza che di un vero e proprio leader di Governo»<sup>46</sup>. Il declino del modello del Governo di coalizione rispetto al modello maggioritario (processo iniziato nei primi anni Novanta dello scorso secolo, anche sulla base di spinte populiste interne ed internazionali, forse non ancora adeguatamente studiate e comprese) ha comportato al contrario una dinamica in qualche modo speculare. Ne è derivato infatti un potenziamento della figura e del ruolo del Presidente del Consiglio, non più mediatore fra strategie ed interessi contrapposti (o comunque ampiamente diversificati) ma, per così dire, leader a tutto tondo di una maggioranza (relativamente) ampia, stabile e resa tendenzialmente omogenea dalla convergenza rispetto a linee guida condivise, e pertanto adeguatamente in grado di esercitare le funzioni di indirizzo e di coordinamento di cui al dettato costituzionale. In ragione poi di un effetto di "trascinamento" ben noto agli studiosi delle istituzioni e della burocrazia, ciò ha comportato anche un correlativo "irrobustimento" della struttura organizzativa deputata ad assistere l'esercizio di queste funzioni, appunto la Presidenza. Infine, anche processi di natura più propriamente amministrativa, funzionale e burocratica che strettamente politica intervengono a segnare della propria impronta una così interconnessa costellazione di fattori. Una struttura burocratica a elevata complessità, inoltre, comporta pressoché inevitabilmente una pratica di crescente autonomizzazione delle funzioni di indirizzo da quelle prettamente gestionali e operative, e dal punto di vista che qui interessa ciò ha comportato - anche per quanto riguarda le funzioni ed il *modus operandi* della stessa Presidenza del Consiglio - la possibilità di un più specifico e costante focus sulle proprie prerogative circa le funzioni di indirizzo e coordinamento.

<sup>46</sup> L. FIORENTINO, *La presidenza del Consiglio dei ministri: Organizzazione e funzionamento*, in *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* n. 5-2, 2018, 132.

Tutto ciò conduce direttamente ad un altro dei processi cui si faceva sopra riferimento, che si accompagna al cambiamento del ruolo del Presidente del Consiglio e dello strumento della direttiva, e che con essi si interseca. Si tratta di una dinamica che attiene al complesso rapporto che intercorre tra burocrazia e politica - già a suo tempo oggetto specifico della riflessione di Max Weber. È infatti indispensabile, a proposito dell'analisi delle frasi transitorie e degli affari correnti, accennare brevemente anche al ruolo ministeriale e alla relazione che intercorre tra un Ministro, esponente ed incaricato “politico” di un ministero, ed il Direttore Generale dello stesso, rappresentante amministrativo fondamentale per il quotidiano funzionamento della macchina ministeriale<sup>47</sup>. A differenza dell'esponente politico dell'Esecutivo, ed in una ottica di “burocratizzazione permanente” (in cui, per così dire, burocraticità batte politica)<sup>48</sup>, la macchina amministrativa - e quindi i Direttori Generali - non sono limitati nelle fasi di transizione e affari correnti e possono operare, relativamente alle loro funzioni, molto più agevolmente rispetto al vertice ministeriale. Sembra dunque riproporsi, sia pure *mutatis mutandis*, un processo analogo a quello in cui un Esecutivo di natura tecnica trova negli affari correnti limitazioni minori al proprio mandato rispetto ad un Esecutivo di natura politica. La natura tecnica di alcuni recenti esecutivi ha dunque chiaramente inciso anche nella struttura e nell'operatività ministeriale. Laddove, infatti, i vertici ministeriali venivano caratterizzati, nella pratica, dal dualismo rappresentato da una presenza politica ed una burocratico-amministrativa, l'attenuarsi del carattere politico ai vertici dei dicasteri in ragione del progressivo irrobustirsi dello spazio di una figura “prettamente” tecnica, ha spesso generato riformulazioni di poteri e nuovi equilibri nella gestione delle strutture ministeriali, rimarcando una mobilità, spesso poco considerata, tipica anche del corpo amministrativo. È dunque necessario ricordare l'ammonimento di Cassese, quando scrive che le scienze applicate alla pubblica amministrazione tradizionali assumevano tradizionalmente un corpo amministrativo immobile perché prigionieri del motto “i Governi passano, l'amministrazione resta”: il diritto amministrativo - infatti - cambia e non se ne comprende l'evoluzione capisce se non si padroneggiano le regole del mutamento.

Sul piano più specificamente giuridico-politico, si può forse sottolineare in conclusione come il recente ritorno a Governi di grandi coalizioni (con le

<sup>47</sup> Si accenna qui, molto brevemente, ad un tema rilevante che necessita di uno specifico approfondimento, non possibile peraltro in questa sede. Esso viene qui richiamato per mere ragioni di completezza espositiva.

<sup>48</sup> Si veda a questo proposito S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, lezione per gli allievi della “Ecole Normale Supérieure” di Parigi, 14 novembre 2002, e S. CASSESE, *Verso un nuovo diritto amministrativo?*, Lezione per festeggiare il 60° anniversario della Scuola di specializzazione in studi sulla pubblica amministrazione - Spisa, Bologna, 26 ottobre 2015.

esperienze Conte e Draghi) fornisca a questo proposito più di un'occasione di riflessione e dibattito sul ruolo istituzionale di un Presidente del Consiglio, chiamato a gestire fasi politiche sempre più complesse, in un quadro istituzionale e forse reputazionale sensibilmente mutato. Si tratta infatti di un inedito percorso, che vede da un lato l'apparente *deminutio* del ruolo, con il Presidente relegato a meo portavoce dell'ampio ventaglio di partiti che formavano la maggioranza, soprattutto nell'Esecutivo Conte, e il suo opposto con la Presidenza Draghi, dove è risultato evidente l'elevazione del suo ruolo leaderistico nel corso dell'evolversi dell'emergenza pandemica prima e dell'attuale fase di crisi internazionale e gestione del PNRR. In un contesto dunque che, almeno dottrinalmente, prevede una cornice di *primus inter pares*, è innegabile che tale principio sia più formale che sostanziale e che al dilatarsi del perimetro di intervento previsto nelle direttive, corrisponda sempre più una figura del Presidente politicamente *forte*, a cui, anche a causa del contesto emergenziale che stiamo vivendo, viene richiesto di assolvere una funzione di leader ben superiore ai binari costituzionalmente preposti.

Se, come si è detto, struttura e contenuto degli atti in analisi - linguaggio, sottolineature e riferimenti espliciti - possono essere assunti come indicatori delle specificità politiche della situazione corrente e dunque come indizi di processi evolutivi anche di natura istituzionale, la direttiva Draghi assume dunque una rilevanza specifica. Essa mostra infatti, con particolare evidenza, non solo le criticità del perimetro che questo strumento assume in relazione alle contingenze politiche, nazionali ed internazionali, ma anche indizi significativi circa processi modificativi in atto per quanto riguarda il ruolo della Presidenza e la rappresentazione pubblica di essa, forse anticipatori di più estese istanze di ridefinizione.

Può dunque essere utile tornare in conclusione alle parole di Elia, quando si sofferma sui due significati in cui parola continuità può essere intesa. «Un primo significato attiene alla continuità in senso formale e cioè alla necessità che vi sia in ogni tempo un titolare (primario o vicario) degli organi di governo». «Un secondo significato del termine continuità si riferisce a quella che chiameremo continuità in senso sostanziale e cioè, per essere più chiari, al concetto di stabilità. Con quest'ultima parola si vuole intendere che esiste una esigenza per la quale non è solo necessaria l'esistenza continua di un qualsiasi titolare dell'organo, ma è desiderabile, entro limiti di accertare, anche la durata, per un periodo di tempo sufficientemente lungo del medesimo titolare nell'ufficio cui è preposto»<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, op. cit., 3.

Ebbene, i processi in corso sembrano consegnare, al discusso strumento della direttiva sul disbrigo degli affari correnti, anche un ruolo in qualche misura nascosto, che consiste nel consentire - nella stabilità e nella continuità costitutive di un sistema democratico - anche un margine di adattabilità e di farsi così mezzo, per così dire, di una essenziale *stabilità in movimento*.