

L'ACCENTRAMENTO DEL POTERE DECISIONALE NEL GOVERNO E
LE FONTI DI GESTIONE DELL'EMERGENZA SANITARIA*

ELISABETTA CATELANI**

Sommario

1. Premessa. – 2. Le anomalie del periodo emergenziale. – 3. Il PNRR: un'altra forma di emergenza?
- 4. Conclusioni.

Abstract

The topics analyzed in this paper concern the methods of action of the government during the emergency and, in particular, the use of the sources of law during this period. The anomalies of these two profiles use reverberate in the post-Covid period and in particular in the phase of development and implementation of the New Generation Italy (PNRR).

Suggerimento di citazione

E. CATELANI, *L'accentramento del potere decisionale nel Governo e le fonti di gestione dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al Convegno dal titolo *Emergenza pandemica e forma di governo: la verticalizzazione del potere tra tendenze sistemiche e discontinuità* svoltosi a Roma il 18 ottobre 2021.

** Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Pisa.
Contatto: elisabetta.catelani@unipi.it

1. Premessa

L'obiettivo di questa mia relazione è, prima di tutto, quella di tornare ancora una volta a riaprire il dibattito sull'uso delle fonti da parte del governo nel periodo dell'emergenza sanitaria, non solo e non tanto limitandosi ai profili formali e sostanziali della tipologia delle norme e degli atti utilizzati, quanto per inquadrare tali tematiche all'interno della forma di governo e del modo in cui il Presidente del consiglio ha interpretato i suoi poteri durante la pandemia. È stato un tema su cui i costituzionalisti¹, e non solo², hanno discusso a lungo a partire dal marzo 2020 e molti sono intervenuti a legittimare o, meglio, a cercare di trovare giustificazioni in ordine agli strumenti normativi impiegati da parte del governo, in modo assai anomalo rispetto ai principi, alle prassi normative, fino a quel momento seguiti. Si fa riferimento, in particolare all'estensione dell'uso dei DPCM, su cui, come vedremo, la Corte ha trovato il modo per legittimarne il loro ampio impiego. Ciò non esclude che, indipendentemente dalla legittimità di tale uso, la loro adozione ha inevitabilmente ridotto l'intervento collegiale del governo in misura significativa, non essendo appunto necessario, ma solo possibile ed eventuale, il passaggio del relativo atto in Consiglio dei ministri. I tanti DPCM, che si sono susseguiti fino al 2021³, sono stati adottati in piena autonomia dal Presidente del consiglio, talvolta con l'iniziativa del Ministro della salute e sentiti alcuni ministri (non

¹ Impossibile richiamare tutta la dottrina che direttamente ed indirettamente ha affrontato il tema, ma, pur con il rischio di gravi dimenticanze, non si possono non richiamare i lavori di M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Riv. AIC*, fasc. n. 2/2020, 120 ss.; A. RUGGERI, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del COVID-19*, in *ConsultaOnline*, fasc. n. 3/2020, 694 ss.; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2020, IV ss.; M. BIGNAMI, *Di nuovo tra apocalittici e integrati: tecniche statali di normazione contro il coronavirus*, in F.S. MARINI e G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza COVID-19 e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020, 44; M. CAVINO, S. MALLARDO, *Stato di emergenza e potere di ordinanza*, in M. CAVINO, L. CONTE, S. MALLARDO, M. MALVICINI (a cura di), *Un'impresvisa emergenza nazionale. L'Italia di fronte al Covid-19*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, 9 ss.; U. RONGA., *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, fasc. n. 1, 2020; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 2/2020; G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1, 2020; A. MANGIA, *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, in *Riv. AIC*, fasc. n. 2, 2021, 164 ss. E.C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del Governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Riv. AIC*, fasc. n. 2, 2021, p. 68; A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di COVID-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1, 2021, 22; E. LONGO, M. MALVICINI, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 28/2020, 212 ss.; A. SAITTA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. Cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta online Studi*, 2021/III, 841 ss.

² Fra i tanti G. AGAMBEN, *A che punto siamo? L'epidemia come politica*, Quodlibet, Maccrata 2020.

³ Con il governo Draghi l'uso dei DPCM si è velocemente contratto fino ad escludersi quasi completamente, proprio alla luce dei tanti dubbi di legittimità del loro uso.

tutti), cosicché si è realizzata un'interlocuzione molto limitata con gli altri componenti del governo. A ciò si deve aggiungere che l'uso dei DPCM ha parimenti ridotto il rapporto di leale cooperazione con le regioni, ossia è venuto meno uno dei capisaldi del nostro ordinamento nella formazione degli atti normativi e che hanno prodotto effetti diretti nell'esercizio delle competenze regionali⁴.

D'altra parte, stiamo parlando dell'azione di governo non in una fase normale, ma in una fase d'emergenza, che la nostra Costituzione solo in parte regola. E parlare dell'emergenza, ossia dell'eccezione, significa aver ben presente quali sono le regole generali, qual è l'ordine giuridico che disciplina il sistema, i poteri decisionali dell'azione del governo in tempi ordinari.

Ma con riguardo ai poteri e alle competenze del Presidente del Consiglio non si può affermare che sussista un ordine giuridico predeterminato, perché anche in situazioni "normali" l'assetto e l'esercizio di tali poteri sono affidati al soggetto che impersona quel ruolo, al contesto storico in cui opera, al sistema politico di base ed alle funzioni che sono effettivamente esercitate dagli altri organi costituzionali che partecipano all'indirizzo politico. Cosicché occorre anche cercare di delineare ciò che rientra in un assetto di distribuzione dei poteri in situazioni di normalità e ciò che può essere legittimato "in casi straordinari", che la Costituzione ipotizza e giustifica, ma solo e limitatamente ad un tempo limitato⁵.

Partendo quindi da questi caratteri anomali dell'azione del governo che si sono riscontrati in occasione dell'emergenza, occorre andare oltre e verificare quali sono gli indirizzi più recenti, quali sono le strade che attualmente il

⁴ Aspetto questo che non si può approfondire in questa sede, ma ampiamente analizzato in dottrina fra cui C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Diritti comparati*, 2/2020, 45 ss.; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2020; G. SCACCIA, C. D'ORAZI, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, in *Forum Quad. cost.*, 3/2020, 108 ss.; A. MORELLI, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2020, 747; G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *Biola Journal*, 1/2020, special issue, Un diritto per la pandemia, 183 ss.; P. GIANGASPERO, *La normativa "speciale" sulla gestione della pandemia da covid-19 sotto il profilo dei rapporti tra competenze statali e regionali*, in G.P. DOLSO, M.D. FERRARA, D. ROSSI (a cura di), *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del covid-19*, Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste, 2020, 113 ss. e se si vuole anche E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1bis/2020; ID, *Emergenza Covid-19 e forma di stato: fra autonomia ed accentramento*, in *Scritti in memoria di P. Carrozza*, Pluss University Press, 2021, 89 ss.

⁵ Su tali profili si rinvia a quanto già analizzato in E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia editoriale pisana, Pisa, 2017.

governo sta percorrendo per gestire non tanto l'emergenza sanitaria, che può considerarsi terminata⁶, ma la gestione del post-emergenza, ossia come operi ai fini dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), anche con riguardo all'adozione di quei provvedimenti necessari per coniugare la funzione di indirizzo a quella di gestione, per quanto attiene gli obiettivi, *milestone* e *target* dello stesso PNRR. Le due funzioni (politiche e di gestione) dovrebbero operare in modo separato, così come previsto fin dalla prima riforma del pubblico impiego del 1993 (d. lgs. n. 29) e poi nel più ampio disegno delle leggi Bassanini (prima con il d.lgs n. 80/97, poi trasfuso nel TU sul pubblico impiego n. 165/2001), che tuttavia hanno acquisito una diversa operatività dinanzi alla necessità di decisioni celeri durante la pandemia. Altrettanto poi sta avvenendo con riguardo a quegli obiettivi fissati in modo circostanziato e preciso nel PNRR, ed in particolare nelle note di accompagnamento al PNRR, con controlli non solo interni sui tempi di realizzazione degli obiettivi, ma anche a livello di UE. In definitiva, dopo che nel piano sono state fissate le finalità generali che devono essere perseguite dalle varie Amministrazioni e dagli altri soggetti che sono chiamati a darvi esecuzione (regioni ed enti locali ad esempio), è necessario poi che tali organi e soggetti intervengano concretamente, perché i tempi della *New generation EU* non consentono ritardi ed incertezze.

Non si può certo escludere, pertanto, che la gestione governativa rimanga sostanzialmente in una situazione di emergenza per tutto il periodo previsto, anche perché è possibile ed è previsto l'esercizio dei poteri sostitutivi.

2. Le anomalie del primo periodo emergenziale

La base di partenza di tutta l'attività del governo in questi mesi è rappresentata dalla dichiarazione dello stato di emergenza, in conseguenza del rischio sanitario, adottata con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, in attuazione del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (art. 7, comma 1, lett. c), e art. 24, comma 1), che teoricamente avrebbe dovuto costituire il punto di riferimento giuridico per tutta la fase successiva, ma che, invece, ha seguito una procedura diversa da quella prevista nel codice. La disciplina sulla protezione civile non è riuscita a funzionare pienamente con la sua struttura organizzativa e di indirizzo o, per meglio dire, ha funzionato limitatamente alle sue competenze e poteri disciplinati nel d.lgs. n. 1/2018, non rispondenti alla natura dell'emergenza COVID-19 che aveva caratteristiche totalmente impreviste e non

⁶ Con il Decreto-legge n. 24 del 24 marzo 2022 e poi convertito con modificazioni dalla L. 19 maggio 2022, n. 52, il Consiglio dei Ministri ha disposto al 31 marzo 2022 la chiusura dello stato di emergenza.

rispondeva pienamente ad una gestione affidata solo alla protezione civile, ma che imponeva di mettere in gioco tutto l'assetto del governo e dello Stato.

Se la normativa contenuta nel codice fosse stata applicata in modo completo, ne sarebbe derivata, come conseguenza necessaria, anche l'applicazione delle altre parti della normativa, fra cui l'attribuzione di competenze essenziali e funzioni decisorie alla protezione civile, con l'adozione di ordinanze solo dopo aver acquisito «l'intesa» con le Regioni interessate. L'applicazione integrale del codice non avrebbe escluso un ruolo del Presidente del Consiglio nella gestione dell'emergenza, ma avrebbe in ogni caso collocato lo stesso Presidente in una funzione di generico indirizzo unitario, al fine di garantire le peculiarità dei territori. Così ancora, non gli avrebbe in ogni caso consentito di avere una posizione di preminenza e di centralità in ogni decisione, in quanto la gestione e la maggior parte dei poteri d'indirizzo avrebbero dovuto essere esercitati direttamente dalla protezione civile.

Il centro decisorio, si potrebbe dire di comando, si è spostato invece in capo al governo o, meglio, in capo al Presidente del Consiglio, al ministro della salute e pochi altri ministri, come una specie di consiglio di gabinetto estremamente ristretto, un *War Cabinet*. Ma l'azione del governo aveva un carattere così complesso, che, ancor prima dell'esercizio dell'attività normativa, doveva riguardare le modalità d'interpretazione e di recepimento delle informazioni, che provenivano dalla scienza, dai tecnici e dai medici. Cosicché più che una decisione collegiale all'interno del Consiglio dei ministri, la scelta veniva fatta formalmente dal Presidente del consiglio, tenendo conto delle informazioni "scientifiche", non ben identificabili dall'esterno. Non a caso ci siamo chiesti spesso a chi in quella fase fosse affidato il compito di decidere: se fossero decisioni prevalentemente tecniche o fortemente condizionate anche da valutazioni politiche, se gli effettivi soggetti decisori fossero gli uffici della Presidenza, il Comitato tecnico scientifico (CTS), o se le decisioni fossero frutto di interventi diversi come le indicazioni che provenivano dalle c.d. *task force*.

Sicuramente si può dire che il Comitato tecnico scientifico ha svolto un ruolo centrale, visto che gli stessi DPCM venivano adottati "tenuto conto delle indicazioni del Comitato tecnico scientifico", inducendo a ritenere che i presupposti della loro adozione fossero da desumere dai dati emersi in quel contesto⁷. Il primo DPCM che ha fatto riferimento alle indicazioni del CTS è del 22 marzo (quelli anteriori non facevano riferimento esplicito a quelle riunioni tecniche) ed è significativo che quel DPCM del 22 marzo richiami le

⁷ Cfr. A. IANNUZZI, *Il Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell'emergenza sanitaria: un bilancio dell'esperienza utile per far emergere prospettive di riforma*, in A. IANNUZZI, G. PISTORIO (a cura di), *La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 8 ss.

sedute del 28 febbraio 2020 e del 1° marzo 2020. Insomma, gli interventi urgenti che presupponevano l'adozione di un DPCM trovavano la loro causa in valutazioni di quasi un mese prima.

Altro aspetto che è risultato anomalo nel fondamento tecnico di questi atti era la poca trasparenza sui lavori del CTS, in quanto, per lungo tempo, non è stato possibile conoscere il contenuto di tali verbali, le indicazioni tecniche ed i dati scientifici in essi presenti fino alla sentenza del TAR Lazio (sez. I-*quater*, sentenza 13-22 luglio 2020, n. 8615), che ha precisato come la giustificazione dell'Amministrazione sulla propria discrezionalità in ordine all'«ostensibilità» fosse «illogica e contraddittoria»⁸. Da quel momento sicuramente c'è stata la possibilità di acquisire con maggiore trasparenza le informazioni che provenivano dagli organi tecnici, ma è rimasta molta incertezza sulle motivazioni che potessero giustificare e costituire il fondamento dei provvedimenti adottati. E questo non è marginale con riguardo a quegli «atti amministrativi tipizzati», come sono stati definiti i DPCM dalla Corte costituzionale (sent. 198 del 2021) o come provvedimenti amministrativi *extra ordinem*⁹ dalla dottrina, in quanto la conformità dell'esercizio dei poteri di emergenza da parte dell'amministrazione è subordinata al fatto che siano: a) non stabili, ma ad efficacia limitata nel tempo; b) proporzionati alla situazione; c) adeguatamente motivati; d) oggetto di pubblicazione nel caso in cui abbiano portata generale; e) siano coerenti con i principi generali dell'ordinamento giuridico. Tali presupposti sono stati indicati come essenziali dalla stessa Corte costituzionale, fin dalla sent. n. 8/1956, per ogni intervento dello Stato adottato in situazioni di emergenza.

Durante tutta l'azione del governo nel periodo della pandemia tali presupposti erano soddisfatti solo in parte.

Ma proprio questo ci impone, ancora una volta, di sollevare il problema del ruolo degli organi tecnici, sia nella normale azione di governo, sia in occasione di eventi emergenziali. Si tratta di un tema ampiamente dibattuto e studiato¹⁰, ma, riassumendo molto, non vi è dubbio che i tecnici devono

⁸ L'Amministrazione sosteneva infatti che potesse essere divulgato il contenuto solo al termine dello stato di emergenza e sempre che fosse da quella «ritenuto opportuno», con un eccesso di discrezionalità ed in palese violazione del principio di trasparenza che, anche in emergenza, deve sempre caratterizzare l'azione della P.A.

⁹ E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *Biolaw Journal*, 1 Special issue, 2020, 95 ss., V. PADOVANI, *La natura giuridica delle ordinanze contingibili e urgenti*, in *Iusinitinere.it*, 24 novembre 2020.

¹⁰ Da ultimo un bellissimo libro di Antonio Iannuzzi con *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018 ed ora con riguardo proprio all'emergenza sanitaria nel lavoro collettaneo A. IANNUZZI, G. PISTORIO (a cura di), *La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica*, cit. A mia volta, ho cercato di analizzare i più recenti aspetti del rapporto fra tecnica e politica, anche durante l'emergenza, nell'ultimo editoriale dell'*Osservatorio sulle fonti*, E. CATELANI, *Evoluzione del rapporto fra tecnica e politica. Quali saranno gli*

costituire sempre un supporto costante dei politici, anche in situazioni di non emergenza. Questo non esclude che l'organo d'indirizzo possa avere delle competenze tecniche prevalenti rispetto alla qualificazione politica, come avviene nei governi tecnici, più volte sperimentati nella nostra storia repubblicana, ma ciò non esclude che il Presidente del consiglio, il ministro o comunque il soggetto d'indirizzo, si faccia affiancare, a sua volta, da ulteriori tecnici. In ogni caso, il politico deve essere colui che deve avere le capacità di selezionare il tecnico e nello stesso tempo riuscire a valutare, fra le varie soluzioni scientifiche, quella che risponda meglio alle proprie finalità. È necessario che vi sia qualcuno che operi come "cerniera" fra tecnici e comunità, rappresentato appunto dal soggetto a cui è affidato il potere d'indirizzo politico.

I "tecnici" non devono certamente essere demonizzati (comprese anche le società di consulenza esterna che, per il fatto di essere estranee alla P.A., non le rende di per sé improprie al raggiungimento dell'obiettivo dell'adozione dell'atto amministrativo, dell'atto d'indirizzo, della norma, necessaria in quel momento¹¹), anzi devono convivere in modo simbiotico con il politico. In altre parole, è necessaria la figura di un "tecnico" che abbia ben presente il dato scientifico nelle sue più ampie accezioni, che utilizzi e si confronti con i tanti specialisti di settore e sappia fare a sua volta da collettore fra le varie soluzioni possibili, per poi tramutare tale indagine in soluzioni tecniche da sottoporre al politico. È fondamentale, in altre parole, che prima di adottare un atto o prendere una decisione vi sia un margine di sicurezza della "verità", della bontà del dato scientifico, occorre cioè che vi sia un consenso scientifico su cui fondarsi¹².

Se questo è valido in situazioni non emergenziali, per la normale azione di governo, ancor di più è valido in una pandemia, che ha visto i vari scienziati coinvolti in forte difficoltà nell'individuazione della strada più idonea da percorrere. Cosicché il ruolo del tecnico, seppur centrale, non può mai essere considerato portatore di verità, ma, come in questa congiuntura eccezionale, artefice di plurimi tentativi al fine dell'individuazione della soluzione che possa creare meno danni possibile. E queste incertezze nel substrato tecnico hanno inciso inevitabilmente sul normale assetto delle scelte politiche e, di conseguenza, nell'uso degli strumenti giuridici, degli atti normativi ed amministrativi da adottare, con inevitabili frizioni ed incomprensioni fra i tecnici ed i politici che poi dovevano adottare le relative decisioni.

effetti in uno stato tecnologico?, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2021.

¹¹ Sull'opportunità e sulla legittimità dell'affidamento di incarichi a società di consulenza esterna cfr. quanto più ampiamente analizzato nel § successivo ed in particolare alla nota 19.

¹² Principi questi ben noti a partire dalla ricostruzione di Thomas KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, pubblicato per la prima volta nel secondo volume dell'International Encyclopedia of Unified Science, ed ora Einaudi, Torino, 1969.

Concludendo su questo punto, si può dire che la gestione dell'emergenza ha visto una centralizzazione del potere d'indirizzo nelle mani del Presidente del Consiglio, affiancato da pochi soggetti politici, in particolare il Ministro della salute e molti tecnici che in vario modo hanno contribuito ad adottare le relative decisioni, con una sorta di "nube" d'incertezza che circondava le ragioni e la *ratio* stessa di molte scelte.

Ma la gestione dell'emergenza ha messo a dura prova il sistema delle fonti, piuttosto che l'assetto costituzionale nel suo complesso. Ciò risulta in particolare nella necessità, percepita dallo stesso governo, di un intervento abrogativo del primo decreto-legge n. 6/2020 e con l'intervento in forma di sanatoria del decreto-legge n. 19/2020. Non si può non rilevare come la stessa Corte costituzionale chiamata a valutare la legittimità dell'operato del governo dal giudice di Frosinone nella già richiamata sent. n. 198/21 non è intervenuta per motivazioni procedurali sul contenuto del primo decreto, perché avrebbe posto in seria difficoltà il governo in ordine alla legittimità dei provvedimenti adottati nella vigenza del relativo decreto. Il presupposto normativo dei vari "atti amministrativi tipizzati" è stato poi trovato nel decreto-legge n. 19/2020, che peraltro non esaurisce tutti i dubbi e perplessità visto che anche con tale decreto sono stati limitati fortemente diritti garantiti da riserva assoluta di legge¹³. La giustificazione finale della Corte costituzionale riguarda solo il fatto che i decreti-legge oggetto del giudizio non abbiano "conferito al Presidente del Consiglio dei ministri una funzione legislativa in violazione degli artt. 76 e 77 Cost.", ma non si dice che abbiano conferito un potere normativo ad esso, come, di fatto, è avvenuto.

Nella stessa linea della Corte anche la dottrina ha cercato di trovare una giustificazione giuridica all'uso anomalo delle fonti del diritto in questa fase, penso a Luciani, Raffiotta, Morbidelli, Mangia¹⁴, ma certamente forzando un po' i principi generali del nostro ordinamento giuridico.

In definitiva, si può riconoscere che tutto ciò possa rientrare nei poteri costituzionali del governo, solo perché e prendendo atto che le norme

¹³ In questo senso anche M. CAVINO, S. MALLARDO, *Stato di emergenza e potere di ordinanza*, cit. 36.

Non si affronta in questo contesto, perché sarà analizzato dalle relazioni successive la parziale abdicazione o comunque compressione delle proprie competenze da parte del Parlamento, che si riuniva con difficoltà e che si è limitato ad apportare modifiche ai decreti-legge in una sola Camera per evitare ritardi nella conversione, ma anche determinando un monocameralismo di fatto nel nostro ordinamento. Si concorda comunque con quanto giustamente detto da A. MANGIA, *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, cit., 163, che il Parlamento "ha finito per alterare, nelle more dell'emergenza, l'equilibrio tra stato parlamentare e stato amministrativo, scaricando in modo pressoché totale il peso dell'azione statale sull'amministrazione".

¹⁴ Autori già citati alla nota 1. Per quanto attiene al pensiero di G. MORBIDELLI, si fa riferimento in particolare ad uno studio precedente alla pandemia, ma che anticipa il pensiero di molti, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Dir. amm.*, 1, 2016, 33 ss.

costituzionali consentono un'elasticità di contenuto ed un'interpretazione variegata anche nell'assetto delle fonti. D'altra parte, come diceva Carlo Mezzanotte, l'uso delle fonti a sua volta dipende dalla legittimazione politica del soggetto che esercita quella competenza. Ed è inutile ribadire come l'elasticità interpretativa derivi, nel caso specifico, dallo stesso contenuto dell'art. 95 Cost.

3. Il PNRR: un'altra forma di emergenza?

L'accentramento del potere decisionale nelle mani del governo e del suo Presidente si è visto parimenti anche in occasione della progettazione, dell'elaborazione e della formulazione del PNRR, sia nella prima fase del governo Conte 2, ma in particolare con la nuova stesura del piano ad opera del governo Draghi. Una centralizzazione del potere che dalla progettazione si è ulteriormente consolidata nella successiva fase esecutiva, con effetti che andranno ben oltre la vita dello stesso esecutivo ideatore e che vincolerà i governi successivi fino almeno al 2026.

Le linee guida del PNRR Italia sono state delineate inizialmente con l'attivazione dell'indirizzo che doveva provenire dal CIAE, ma in realtà poco è emerso da quel contesto¹⁵, così come marginale è stato l'apporto di altri organi, tanto che il contenuto della prima formulazione del PNRR durante il governo Conte 2 è stato assai ridotto. Il Parlamento, a sua volta in quella prima fase, si è limitato a qualche risoluzione¹⁶.

Una diversa formulazione ha poi avuto il PNRR con il Presidente del consiglio Draghi che ha elaborato il nuovo testo in uno spazio di tempo assai ridotto dopo la sua nomina¹⁷. Inizialmente sono sorti dubbi su chi

¹⁵ In realtà, il 9 settembre 2020 il Comitato interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), si è riunito per concordare le *Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* poi approvate dallo stesso CIAE e trasmesse al Parlamento, che possono essere considerate le basi di partenza del futuro piano che viene articolato in tutte le sue parti anche se le missioni del Programma resteranno quelle enunciate in seno allo stesso CIAE durante il governo Conte 2, ovvero "l'innovazione, la digitalizzazione, la competitività e la cultura; la transizione ecologica; le infrastrutture per la mobilità sostenibile; la formazione e la ricerca; l'equità sociale, di genere, generazionale e territoriale; la salute e la relativa filiera produttiva". Nel disegno originario il CIAE era infatti visto come la cabina di regia del *Recovery plan*, idea poi superata nel disegno del nuovo governo.

¹⁶ Si può fare riferimento alle risoluzioni/atti di indirizzo del 13 e 14 ottobre 2020 con cui le Camere si sono pronunciate, invitando il Governo a predisporre il piano e poi ancora le risoluzioni del 26 e 27 aprile 2021 sul testo del PNRR, ormai pronto e da inviare all'UE per la definitiva approvazione.

¹⁷ Si pensi che dalla nomina del governo Draghi (13 febbraio 2021) in meno di 3 mesi era già stato pubblicato il testo del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) trasmesso dal governo italiano alla Commissione europea dal titolo "Italia domani"* (5 maggio 2021), poi seguito dalla proposta della Commissione europea di decisione di esecuzione da parte del Consiglio (22 giugno 2021 ed infine approvazione definitiva del piano il 13 luglio 2021, esattamente cinque mesi dopo la nomina del governo Draghi.

effettivamente avesse elaborato il testo del piano all'interno del governo: se fossero stati i vari Dipartimenti e Direzioni dei Ministeri, ovvero se il governo si fosse fatto affiancare in questa attività anche a società esterne di consulenza¹⁸. Un aspetto sicuramente non marginale da un punto di vista organizzativo del governo ed in ordine alle modalità con cui viene elaborato l'indirizzo politico dello Stato, ma, specialmente in situazioni di emergenza, non si può escludere che anche i profili organizzativi possano subire delle evoluzioni. E la necessità di formulare in tempi rapidi il piano costituiva sicuramente una priorità per il governo Draghi, la cui nomina e la stessa composizione aveva fondamento in una situazione di emergenza, per affrontare in modo emergenziale, pur nei limiti costituzionali, la "ripresa e la resilienza".

Ma l'aspetto che più merita attenzione nel quadro della nostra forma di governo è costituito dallo stesso elemento di partenza, ossia dal PNRR, che rappresenta un *unicum* nel contesto costituzionale per delimitare il futuro indirizzo politico. Si è detto che si tratta di un particolare atto d'indirizzo politico, assimilabile alla categoria interna degli atti di alta amministrazione, un atto programmatico d'indirizzo politico e, come tale, privo di efficacia giuridica se non tradotto in atti normativi formali. Se il PNRR non ha carattere normativo, trova comunque il suo fondamento normativo, a livello europeo, in un insieme di regolamenti ed in particolare nel regolamento (UE) 2020/2094, che appunto "istituisce uno strumento dell'Unione europea per

¹⁸ Il ministero dell'economia ha confermato un ruolo significativo della società di consulenza McKinsey come attività di "supporto tecnico-operativo e studio di benchmark", ma affermando anche che "la governance del Pnrr è in capo al Mef e alle Amministrazioni competenti, che si avvalgono di personale interno degli uffici". L'interesse pubblico e la determinazione dell'indirizzo politico che è contenuto nel PNRR non sono quindi opera della multinazionale americana, ma degli organi governativi. Occorre in ogni caso chiedersi come mai le strutture ministeriali, che in alcuni casi sono ampiamente solide anche numericamente, non siano in grado di svolgere un'attività tecnico-operativa e di ricerca che dovrebbe essere propria di tali Amministrazioni, ma questo è più un problema connesso all'organizzazione del pubblico impiego, piuttosto che di scelte emergenziali che il Presidente del Consiglio ed il governo si è trovato a dover prendere. Quindi, se da un lato non si possono demonizzare queste consulenze esterne di carattere tecnico, che possono essere anche economicamente più idonee a raggiungere gli obiettivi, nonché con competenze scientifiche più specifiche al raggiungimento degli obiettivi prefissati (l'esternalizzazione da tempo rappresenta uno dei modi di agire della P.A. specialmente nel campo dei servizi e non può essere escluso anche con riguardo a questo ambito), dall'altro occorre capire se tali studi preliminari non possano anche condizionare ed interferire sulle scelte d'interesse pubblico che devono essere preminenti nell'azione pubblica. Non a caso la stessa P.A. costituisce uno dei *milestone* del PNRR e vedremo come la necessaria riforma possa incidere in modo significativo sotto questo profilo su una riorganizzazione della p.a., non rispondendo solo ad una semplificazione, che comunque rappresenterebbe un obiettivo importante, ma si dovrebbe indirizzare anche ad una ricerca dell'efficienza e della buona amministrazione, che parte da una valorizzazione delle competenze. Sul tema cfr. P. FANELLI, *Il Recovery Plan: come adeguare la gestione delle amministrazioni pubbliche alle esigenze del programma*, in B.G. MATTARELLA, L. FIORENTINO, M. CARDONE (a cura di), *La gestione del Recovery plan*, in *I quaderni della rivista Amministrazione in Cammino*, 2021, 98 ss.

la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19" e poi il più noto regolamento (UE) 2021/241, con cui si istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Parimenti a livello statale, il fondamento è nei decreti-legge nn. 77/2021, 152/2021, e nei successivi atti normativi che li hanno seguiti e seguiranno per costruire sia proceduralmente, sia sostanzialmente il relativo piano (fra cui d.l. n. 59/2021, 80/2021, 36/2022).

In definitiva, una pluralità d'interventi che determinano obiettivi, riforme da realizzare, finanziamenti da erogare (ed in parte già erogati) condizionati, a loro volta, dall'approvazione di riforme normative importanti (dalla riforma della giustizia, a quella del catasto o a quella del codice degli appalti), da *milestone* e *target* predeterminati, secondo un modello aziendale di determinazione degli obiettivi, che condizioneranno sicuramente l'indirizzo politico degli anni futuri indipendentemente dal cambio di governo e di maggioranza che lo sostiene¹⁹. Atti questi che incidono poi sulla stessa forma di governo, visto che condizionano la formazione della volontà degli organi competenti, sia statali che regionali, e sempre che un margine di decisione politica venga ancora loro riconosciuto²⁰.

Il PNRR si caratterizza poi per una serie di novità organizzative che incidono anche sull'assetto della forma di governo. Al Consiglio dei ministri, che dovrebbe essere la sede principale della formazione della politica di governo, si è affiancata, per quanto attengono i poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale del PNRR, la Cabina di regia, in cui le decisioni dovrebbero essere elaborate e discusse per poi essere approvate dal Consiglio dei ministri. In realtà si potrebbe fortemente dubitare che nella sede consiliare vi siano i tempi per un'effettiva valutazione delle decisioni prese in Cabina di regia e non si limiti ad una semplice ratifica, tenendo conto dei tempi stretti di decisione per il rispetto delle scadenze. Scadenze che non consentono parimenti un effettivo controllo del contenuto dei relativi atti elaborati dalle varie Amministrazioni, né da parte degli altri ministri, né spesso da parte del Parlamento in sede di conversione dei decreti-legge²¹. D'altra parte, il timore che

¹⁹ Soltanto ai fini del rispetto della scadenza dell'ultima tranche di finanziamenti per il 2022 devono essere approvati almeno quindici decreti legislativi, dalle norme a tutela dei consumatori, all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari, dalle norme sul mercato interno dell'energia elettrica, a quelle concernenti la qualità delle acque destinate al consumo umano.

²⁰ Ampia è ovviamente la competenza amministrativa riconosciuta alle regioni, che anzi hanno il problema di realizzare in tempi brevi gli obiettivi fissati a livello centrale, con il rischio dell'intervento sostitutivo da parte dello Stato ex art. 12 d.l. 77/2021 di cui si parlerà *ultra*.

²¹ In questa sede è possibile solo segnalare che durante il governo Draghi, in continuità con quanto era avvenuto durante l'emergenza sanitaria, il lavoro del preconsiglio dei Ministri si è limitato in un preventivo scambio per posta elettronica degli atti che dovevano essere portati in decisione al consiglio dei ministri o, al massimo, riunioni da remoto, che se ovviamente giustificate durante la pandemia, con il ritorno della normalità sanitaria forse potevano anche essere ripristinate in forma normale. La diversa funzionalità delle riunioni in presenza consentono notoriamente la maggiore

l'istituzione della Cabina di regia possa determinare uno spostamento della sede di determinazione dell'indirizzo politico, vista la pluralità di competenze molto incisive ad essa attribuite, ha fatto sorgere l'esigenza di richiamare le competenze del Consiglio dei ministri, in sede di conversione del d.l. n. 77/2021, in cui si ribadisce quanto previsto dall'art. 2 della legge n. 400/88 in ordine ai poteri propri del Consiglio. Peraltro, c'è da sottolineare che comunque la Cabina di regia può ricevere direttive dal Consiglio dei Ministri solo su impulso del Presidente del Consiglio, che si può attivare in proposito e non in modo diretto da parte dell'organo collegiale²². Al di là delle precisazioni e dei richiami ai principi generali, in ordine al carattere collegiale della determinazione dell'indirizzo politico, con riguardo alla realizzazione degli obiettivi del PNRR rimane la centralità del Presidente con il suo potere di indirizzo, ma anche di stimolo e d'impulso.

Competenze, dicevo, che vanno dall'elaborazione degli indirizzi per l'attuazione del PNRR, a poteri incisivi come quello di promuovere il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone, ove ne ricorrano le condizioni, l'attivazione dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12 (art. 2 lett. f), nonché attività d'informazione al Parlamento con la trasmissione di una relazione sullo stato di attuazione del PNRR con cadenza semestrale²³.

La Cabina di regia è poi supportata, come previsto dall'art. 3 decreto legge 77/2021, da un Tavolo permanente e dalla Segreteria tecnica (art. 4), a cui può sempre partecipare il Presidente del consiglio (qualora non deleghi la Presidenza ad altro Ministro), ma a cui gli altri Ministri e Sottosegretari sono chiamati solo "in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta", coinvolgendo, se interessati, i Presidenti delle regioni speciali o il Presidente della Conferenza Stato regioni, oltre al Comitato per la regolazione e all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione (art. 5). Il d.l. n. 77/2021 delinea, in altre parole, un nuovo insieme di organi di supporto per la formazione, coordinamento e promozione dell'indirizzo politico, forse

conoscenza delle problematiche o la soluzione delle divergenze fra l'interpretazione delle diverse Amministrazioni, se non anche il raggiungimento di compromessi fra posizioni diverse. Ma all'emergenza sanitaria si è affiancata poi un'emergenza nei tempi di decisione che ha cambiato anche da un punto di vista organizzativo le modalità di confronto fra uffici legislativi dei ministeri.

²² La Cabina di regia deve poi coordinare il proprio lavoro con quello di due Comitati interministeriali, quello della transizione digitale e della transizione ecologica, che hanno, a loro volta, poteri incisivi sull'indirizzo ed attuazione del PNRR, spostando ancora di più le scelte politiche dal Consiglio dei ministri ad altre sedi in cui la presenza dei ministri è parziale e selezionata *rationae materiae*.

²³ Un'attività di informazione del governo al Parlamento, quella richiamata nel testo, che ricorda molto la relazione consuntiva e preventiva prevista dalla legge n. 234 del 2012 sulla partecipazione dell'Italia all'UE, sia con riguardo alla fase ascendente che discendente, istituita più per dare un'apparenza di condivisione e codecisione delle scelte fra governo e parlamento, che di effettiva partecipazione di entrambi gli organi, dato che l'esperienza pregressa insegna che anche in quel caso ci si limita ad un'informativa, al massimo discussa in sede di commissioni parlamentari.

necessari per i tempi rapidi di decisione, imposti anche da quella finalità generale di resilienza, di cui si diceva, che richiede di affrontare in modo nuovo e diverso le emergenze, potendo condizionare fortemente il modo di operare degli organi costituzionali e quindi la forma di governo.

Vedremo, con il passare dei mesi, quanto queste strutture siano effettivamente operative (per ora la Cabina di regia risulta essersi riunita solo due volte) e quanto invece rimarrà sulla carta. Dipenderà dalla volontà del nuovo Presidente del Consiglio e dall'uso che ne vorrà fare, ma gli strumenti normativi per uno spostamento del centro decisionale sono stati previsti²⁴. A ciò si aggiunga che tali strutture hanno durata temporanea, ma superiore a quella del governo che le ha istituite e nominate, cosicché i dirigenti rimangono teoricamente in carica fino al completamento del PNRR, non rientrando nel meccanismo dello *spoils system*, proprio in virtù della natura emergenziale del Piano. Peraltro, si tratta di strutture che devono monitorare e garantire il rispetto delle scadenze e, salvo che vi siano delle responsabilità accertabili di tali soggetti in ordine al rispetto dei termini e dei vincoli interni ed europei, non dovrebbe essere interesse dello stesso governo prevedere una nuova e diversa direzione di organismi così centrali nella realizzazione degli obiettivi del piano.

Infine, un'ultima precisazione deve essere fatta con riguardo all'altra novità del d.l.n. 77/2021 che ha introdotto il potere sostitutivo del governo e che può influire in modo significativo sui rapporti sia da un punto di vista interorganico che intersoggettivo. L'art. 12 infatti riconosce tale potere al governo sia nelle ipotesi di mancato rispetto degli obblighi e degli impegni connessi al PNRR da parte delle regioni, ma anche nei confronti di uno stesso Ministero, qualora "situazioni o eventi ostativi alla realizzazione dei progetti rientranti nel PNRR non risultino altrimenti superabili con celerità". Due situazioni ovviamente diverse, ma che alterano sicuramente i rapporti fra Stato e regioni, visto che quest'ultime non vengono qualificate come soggetti competenti *ratione materiae* nell'ambito della propria autonomia, ma come soggetti

²⁴ Da ultimo il Consiglio dei ministri, nella riunione del 10 novembre 2022, ha rimodulato gli incarichi di alcuni Ministri senza portafoglio al fine di renderli più funzionali all'esercizio delle rispettive deleghe. In particolare, al Ministro per gli Affari europei è stato conferito l'incarico anche per il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR. Qui c'è da domandarsi se il nuovo governo Meloni intenda spostare la centralità del Presidente del Consiglio per l'attuazione del PNRR ad un Ministro senza portafoglio a cui si è attribuita una delega specifica e che consenta a quest'ultimo d'indirizzare anche con la Cabina di regia la fase esecutiva del piano. D'altra parte, una volta fatte le scelte d'indirizzo e già formulati e scadenziati gli obiettivi da raggiungere, viene poi affidata ad un Ministro (con delega dal Presidente) la funzione di controllare e far rispettare le scadenze previste. Ma non si può escludere che anche le convocazioni e il potere d'indirizzo in sede di Cabina di regia sia poi spostato dal Presidente al Ministro per gli affari europei, per il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, creando così una sorta di super-Ministro.

attuatori, considerati in questo contesto solo amministrativamente competenti e che, nel caso di inadempienza o ritardo, possono essere sostituiti con altra amministrazione, ente organo o con un commissario *ad acta*²⁵. Ma la portata dell'art. 12 è ben più ampia, perché non si limita ai rapporti con le regioni ed enti locali, ma può indirizzarsi anche nei confronti di un Ministero che non intervenga, in base alla proposta dello stesso Presidente del consiglio o della Cabina di regia e con decisione del Consiglio dei ministri. Cosicché, si introduce un potere sostitutivo interno al governo con nomina anche di un Commissario *ad acta*. Sicuramente una novità nel nostro ordinamento che merita particolare attenzione ed un uso ovviamente moderato e che può andare ad incidere sull'assetto della stessa forma di governo.

Se quindi in via generale il Presidente del Consiglio, prima del d.l. n. 77, aveva possibilità di indirizzare, ma non certamente di imporre il contenuto di una direttiva o di un atto d'indirizzo, né ovviamente l'adozione di un atto specifico, il potere sostitutivo previsto nell'art. 12 amplia sicuramente il suo potere.

4. Conclusioni

Il ruolo svolto dal Presidente del Consiglio e dal governo in fase di emergenza ed ora anche tutti i poteri che il Presidente si è auto-attribuito con la formulazione e l'attuazione del PNRR, hanno determinato non solo un accentramento inconsueto delle funzioni, ma anche la tendenziale esclusione da qualsiasi intervento di cooperazione e condivisione delle scelte con molti organi e soggetti costituzionali, che normalmente concorrono alla formazione degli atti o delle decisioni.

In un approfondito saggio Antonella Sciortino sembra dubitare che questi poteri presidenziali e più in generale governativi siano dentro la Costituzione o, al più, si possono inquadrare ai limiti della Costituzione²⁶.

Nonostante tutti i rilievi mossi in questa relazione sul modo in cui è stata gestita la pandemia, e nonostante quanto sia stato scritto in passato in ordine al carattere collegiale delle decisioni del governo e all'esclusione di una posizione nettamente differenziata del Presidente del Consiglio rispetto a tutto il resto del governo, l'art. 95 Cost. lascia ampio spazio per un'interpretazione elastica. Una norma costituzionale che nasce non a caso da quell'accordo compromissorio rappresentato dall'emendamento Perassi, che attribuisce al Presidente del Consiglio tutti gli strumenti giuridici per svolgere un ruolo

²⁵ Sul tema cfr. M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra Pnrr e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, fasc. 4/2021, 189 ss.

²⁶ A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, fasc. 18/2021.

super partes, un ruolo di coordinamento e, talvolta, anche di controllo, ma, in particolare, poteri di promozione dell'azione di governo. Una norma che, parimenti, può porre il Presidente come mero coordinatore di una politica che si forma e si evolve all'interno dell'organo collegiale²⁷. Si potrebbe in definitiva dire che il suo ruolo si può adattare alla pluralità di aspetti esterni che possono influire sul suo modo di agire, tenendo conto del modo in cui è stato nominato, dalle caratteristiche personali del Presidente, ma anche del contesto storico. E l'emergenza, come si è visto, ha influenzato fortemente il suo modo di operare, diventando così la *ratio* stessa dell'esercizio di determinati poteri.

Talvolta il suo modo di operare può consentire di definirlo *primus super pares*, ma tale definizione non mi pare che centri bene il ruolo del Presidente del Consiglio in questo contesto emergenziale. Non vi sono dubbi che il Presidente del Consiglio abbia ormai acquisito, e l'emergenza gli ha ulteriormente conferito, una posizione di *primus*, perché le funzioni di direzione gli sono formalmente affidate dalla Costituzione con riguardo ad una "politica generale del governo" che, se non formata e non formabile perché affidata al giorno per giorno, ai dati tecnici, ai dati forniti quotidianamente dal CTS, è necessariamente prerogativa del Presidente del Consiglio e del suo *staff*, che la deve elaborare all'occorrenza ed adattarla alle esigenze del momento. Cosicché, la tecnicità delle decisioni impone sempre più che il supporto degli uffici di diretta collaborazione possa agevolare le relative decisioni.

Dal lato ministeriale, ed in particolare in questo contesto emergenziale, non tutti i ministri possono sempre essere considerati *pares* fra loro. Ancor più quando i luoghi in cui si forma la politica governativa si spostano dal Consiglio dei ministri, alla Cabina di regia, o ai Comitati interministeriali²⁸. Nel

²⁷ E' solo pleonastico qui ricordare le plurime ricostruzioni del ruolo del Presidente del Consiglio a partire da A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Barbera ed., Firenze, 1951; P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e presidente del consiglio dei ministri*, Giuffrè, Milano, 1975; G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del governo*, Cedam, Padova, 1986; L. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988, e da ultimo I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli, 2018.

²⁸ Il numero e l'influenza dei comitati interministeriali negli ultimi anni si erano ridotti significativamente nel contesto dell'attività di governo, anche se vi erano alcuni Comitati interministeriali che, nonostante tutto, hanno mantenuto una centralità nella determinazione dell'indirizzo politico di settore, si pensi al Comitato interministeriale per la programmazione economica o quello per il credito e risparmio (ossia i Comitati interministeriali che hanno una lunga storia nel nostro ordinamento) ed altri il cui ruolo è affidato ad alterne vicende e che in alcuni momenti storici vivono una centralità ed in altri in cui sono stati marginalizzati. Si pensi al ruolo del CIAE, a cui si intendeva attribuire un ruolo rilevante nella formazione delle politiche europee, sia nella fase ascendente che in quella discendente, come risulta chiaramente dalla legge n. 234 del 2012 e così lo è stato per lungo tempo (e forse lo sarà anche in futuro se il contesto organizzativo e personale assumerà caratteristiche diverse), come ad esempio è emerso durante il primo governo Conte. In quella fase, alle riunioni del

governo Draghi poi i ministri non erano certamente in una posizione di parità: e questo era emerso fin dall'inizio della sua formazione, quando otto ministeri chiave sono stati affidati a tecnici, ma in particolare sono stati affidati a soggetti di stretta fiducia del Presidente del Consiglio, indipendentemente dal fatto che provenissero o meno da un contesto politico.

Da qui ancor più la centralità, la natura di *primus*, del Presidente, perché è colui che garantisce verso l'esterno la solidità delle decisioni, colui che decide quali sono gli atti normativi da adottare, colui che interviene anche con potere sostitutivo sugli inadempimenti anche delle Amministrazioni, colui che sceglie chi convocare nella Cabina di regia o negli altri Comitati in cui non è predeterminata la presenza di determinati Ministri²⁹.

Cento anni fa, nel luglio 1921 il governo Giolitti cadde anche perché in un disegno di legge chiedeva pieni poteri per la riforma della p.a., fin da allora poco efficiente, con eccesso di personale e comunque improduttivo e Luigi Einaudi si rammaricava dell'impossibilità di raggiungere questo obiettivo che solo un governo con pieni poteri avrebbe potuto realizzare³⁰. L'assenza della forza politica sufficiente da parte di quel governo di fare una riforma essenziale per lo Stato dopo la Prima guerra mondiale è stata sicuramente una delle cause dell'instabilità e, come sappiamo, anche dell'avvento del fascismo. Non è certamente il caso di rammaricarsi ora di una centralizzazione dei poteri in capo al governo, ma in un contesto democratico e costituzionale è peraltro necessario poi che i pesi e contrappesi funzionino e siano operativi. Prima di tutto il Parlamento che nella fase emergenziale sanitaria, ma anche dopo, non si è contraddistinto per questa funzione, neppure di controllo sugli atti normativi del governo, ma questo è tema di altro intervento in questo seminario³¹.

CIAE erano sempre presenti i due vicepresidenti del Consiglio dei ministri, Salvini e Di Maio, partecipazione assai anomala per quel contesto, ma che sta proprio ad indicare che spesso questi luoghi che potremmo definire "appartati" e forse meno formali possono rappresentare le sedi per assumere decisioni di rilievo dal punto di vista dell'indirizzo politico europeo. La sensibilità per i Comitati interministeriali sembra cambiare significativamente nella XIX legislatura alla luce del contenuto del d.l. n. 173 del 2022, visto che si istituiscono il Comitato interministeriale per il made in Italy nel mondo (art. 9), quello per la transizione ecologica (art. 10) nonché quello per le politiche del mare (art. 11), così come già nel 2021 era stato istituito un nuovo Comitato sulla cybersicurezza (legge n. 109/21).

Valorizza sicuramente la funzione dei Comitati interministeriali G. MOBILIO, *I Comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017 e più ampiamente ID, *CIPE e Costituzione. Governare attraverso i comitati interministeriali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

²⁹ Vedasi, però, in ordine alle novità che emergono dal nuovo governo, quanto già precisato nel precedente paragrafo ed in particolare alla nota 23.

³⁰ *I pieni poteri per la riforma burocratica*, in *Il Buon governo*, Laterza, Roma-Bari, 2004, 35.

³¹ Non si può non segnalare la sostanziale trasformazione in monocameralismo del nostro Parlamento almeno in questa fase emergenziale, visto che la navetta è sostanzialmente scomparsa, specialmente in fase di conversione in legge dei relativi decreti, con un'abdicazione della seconda

Ed allora, se nella fase più calda dell'emergenza non c'era la possibilità di coinvolgere collegialmente il governo, cosicché le decisioni non erano adottate in Consiglio dei ministri, ma dal Presidente insieme al Comitato tecnico e magari al Ministro della salute, nella fase successiva di attuazione del PNRR, in cui permane sotto altra forma l'emergenza, la possibilità di coinvolgere gli altri componenti del governo è sicuramente molto più ampia, ma solo in parte praticata dal Presidente Draghi, come se volesse concentrare la determinazione dell'indirizzo politico nelle mani ristrette di pochi e ben selezionati soggetti nelle sedi che la stessa normativa ed in particolare il d.l. n. 77/2021 ha individuato³². Una volta che le scelte principali sono state delineate e contenute all'interno del PNRR, è e sarà compito dei vari soggetti attuatori dargli vita: dagli uffici dei vari ministeri, alle regioni, agli enti locali, più con atti di carattere esecutivo ed amministrativo, che di indirizzo.

In definitiva, è in atto una trasformazione dei ruoli, dei poteri e quindi della forma di governo già presente da molto tempo ed ora ancor più per effetto del PNRR, per la necessità di adattamento ed ora di resilienza imposte dai mutamenti esterni, ma sempre nel recinto costituzionale, che, nonostante tutto, condiziona anche questo piano³³.

Camera di apportare eventuali emendamenti.

³² Permane poi, come si è detto, in capo al Presidente quel potere sostitutivo anche nei confronti dei Ministeri inadempienti verso i vincoli temporali o di contenuto del PNRR, che ancora una volta consente di affermare quel ruolo differenziato del Presidente del Consiglio nel contesto governativo, che l'emergenza sicuramente ha mantenuto ed in parte anche accentuato.

³³ A tali conclusioni sono giunta, in modo assai più sintetico, anche nella lettera mensile di maggio 2022 del Direttivo AIC, pubblicata nel sito dell'Associazione in ordine ai *Profili costituzionali del PNRR*.