

EMERGENZA PANDEMICA E VERTICALIZZAZIONE DEL POTERE  
NELLA STRUTTURA DELL'ESECUTIVO. IL RUOLO DEL PRESIDENTE  
DEL CONSIGLIO\*

INES CIOLLI\*\*

**Sommario**

1. La mancanza di una definizione univoca di potere Esecutivo. – 2. La massima concentrazione del minimo potere (politico) nel potere esecutivo. Trasformazioni e verticalizzazione del potere esecutivo. L'evoluzione della funzione di governo. – 3. L'evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio. – 4. Capo dello Stato e Presidente del Consiglio: una relazione dinamica in costante evoluzione. – 5. I governi della crisi pandemica: i due Governi Conte e il Governo Draghi. Osservazioni sparse.

**Abstract**

*The “Presidente del Consiglio” since the time of the statute is the link between the individual power of the ministers and the collegial power of the council of ministers. He is endowed with his own powers, but his leadership is horizontal and not vertical: he coordinates, not imposes, or decides autonomously and discretionally. The pandemic and the implementation of the PNRR have provided an opportunity to verify the resilience of these horizontal powers when the figure of the president of the council has experienced its greatest media expansion; yet, in the writer's opinion, the thesis of a power that is identified with impulse and promotion has not been disproved. Today, in the presence of multiple horizontal relations between powers, this is the most modern and sophisticated form of power, made up of moral suasion and management of soft law sources. In other words, today more than ever, the constitutional dictate proves to be far-sighted and entrusts this highly refined form of power to the president of the council, while confirming the collegial decision-making power of the Council of ministers.*

**Suggerimento di citazione**

I. CIOLLI, *Emergenza pandemica e verticalizzazione del potere nella struttura dell'Esecutivo. Il ruolo del Presidente del Consiglio*, 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 associata di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

Contatto: [ines.ciolli@uniroma1.it](mailto:ines.ciolli@uniroma1.it)

In a constituted commonwealth, standing on its own basis and acting according to its own nature (i.e. acting for the preservation of the community), there can be only one supreme power, the legislative power, to which all the rest are and must be subordinate.  
J. Locke, *Second Treatise of Government*, Cap. XIII, sez. 149.

...le Assemblée non fanno che segnare norme generali e proclamare massime; chi però le trapassa dal regno dell'astratto alla realtà del fatto è il potere Esecutivo.  
L. Minguzzi, *Governo di gabinetto e governo presidenziale*, II ed. Zanichelli, Bologna, 1886, p. 4

### 1. La mancanza di una definizione univoca di potere Esecutivo

Di un accentramento dei poteri in seno all'Esecutivo si parla costantemente negli ultimi decenni come di un fenomeno crescente e ormai inevitabile. Molti studiosi hanno evidenziato come questa tendenza sia in atto nella maggior parte delle democrazie contemporanee<sup>1</sup> e come le cause di tale fenomeno siano molteplici e riconducibili a più fattori, spesso concomitanti: la debolezza dei Parlamenti, il riprodursi ciclicamente di crisi ed emergenze, l'emersione e la predominanza della tecnica sulla politica<sup>2</sup>. Ognuna delle ipotesi menzionate ha trovato riscontri pratici e teorici ed è stata ampiamente documentata; eppure, una causa ultima che le ricomprenda tutte sembra non essere stata ancora rintracciata. Si può ipotizzare che risieda nella conformazione stessa del potere Esecutivo, elastico, fluido e non facilmente circoscrivibile e quindi più idoneo ad avocare a sé nuove competenze ed attività e a trasformare vecchie funzioni secondo le esigenze più attuali. A riprova di ciò potrebbe addursi l'assenza persino di una definizione univoca di potere Esecutivo. Effettivamente la dottrina non si è sufficientemente misurata con una almeno minima identificazione dell'ambito di competenza del potere Esecutivo e del Governo<sup>3</sup>. Lo stesso Locke, pur essendo tra coloro che hanno

<sup>1</sup> TH. POGUNTKE, P. WEBB (a cura di), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2007; A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO, (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007; F. MUSELLA, *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Il Mulino, Bologna, 2019.

<sup>2</sup> Il tema è stato studiato sotto diversi profili, ma per un quadro complessivo si vedano le ricostruzioni contenute nel volume di G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale di Como, 20 novembre 2015, Edizioni scientifiche, Napoli, 2016. Per un profilo storico del rapporto tra emergenze e centralizzazione delle decisioni, F. BENIGNO E L. SCUCCIMARRA, *Il governo dell'emergenza. Poteri straordinari e di guerra in Europa tra XVI e XX secolo*. Vella, Roma, 2007. Tra i molti lavori dedicati al Governo e allo stato emergenziale, si veda G. PRETEROSSO, *Senza freni. La de-costituzionalizzazione neoliberale*, in *Teoria politica*, 2019, 31 e ss.

<sup>3</sup> Ha tentato una ricostruzione della distinzione tra *governo* e *Governo* M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere*, in *Teoria politica*, 2015, 113 e ss. In questa sede la questione investe il diverso profilo della definizione rispetto alle funzioni del potere Esecutivo e rispetto al suo rapporto con il potere legislativo.

dedicato una maggiore attenzione al problema, si era concentrato soprattutto sulla separazione tra il potere legislativo e il potere Esecutivo e aveva constatato e dato conto di quanto esso sfuggisse a una precisa definizione<sup>4</sup>. L'assenza di quest'ultima è anche dovuta alla mancanza di una *conceptualization de la notion de gouvernement*<sup>5</sup> e questo ha avuto conseguenze anche sulla ripartizione di competenze tra potere Esecutivo e potere Legislativo, del tutto imprecisa per quel che attiene al primo<sup>6</sup>.

In un quadro dai contorni così nebulosi, è difficile anche tracciare i profili della trasformazione del potere Esecutivo e individuare il momento esatto in cui si è manifestato come un *pouvoir gouvernant*, lontano da quel «*concept-fossil*» che lo relegava a una descrizione sommaria di un potere totalmente assertivo nei confronti del potere legislativo<sup>7</sup>. Già Maurice Hauriou aveva criticato quell'interpretazione, rintracciando in quella stessa attività di esecuzione della volontà della sovranità popolare (parlamentare) comunque un potere autonomo, che interviene in tutte le funzioni dello Stato e che non può tradursi in una mera subordinazione al potere legislativo<sup>8</sup>. Tutt'al contrario di ciò che aveva affermato Carré de Malberg, che aveva considerato l'Esecutivo alla stregua di un potere ancillare nei confronti del potere legislativo, che poteva perciò occupare solo uno spazio esiguo di autonomia da quest'ultimo, vista la centralità della legge<sup>9</sup>. Anche Michel Troper più di recente ha concordato sul fatto che la funzione di governo non si risolve in una esecuzione pedissequa della volontà degli altri poteri. La struttura fluida di tale potere è strumentale a un'attività poliedrica, capace di adattarsi ai diversi momenti storici<sup>10</sup>. Questa tesi di recente è stata condivisa anche da due studiosi anglosassoni, Paul Craig e Adam Tomkins, ai quali si deve il tentativo di definire in modo più preciso tale potere, che considerano «(the) political power that all

<sup>4</sup> J. LOCKE, *The Second Treatise of Government*, chaps. XII-XIII, secs. 147-58. Hanno insistito sulla mancanza di una definizione univoca di potere Esecutivo che coinvolge la storia e le istituzioni europee anche P. CRAIG, A. TOMSKIN, *Introduction*, IID., *The executive and public law. Power and accountability in Comparative perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2006, 5 che appunto riferiscono della comune lacuna: «The inadequacy of formal, constitutional definitions of executive power is a widely shared phenomenon», così. Sottolinea quanto sia difficile fornire una definizione di Governo anche F. MUSELLA, *Il Governo in Italia tra partiti e presidenti*, in ID., *Il Governo in Italia*, Il Mulino, Bologna, 11 e ss.

<sup>5</sup> P. AMSELECK, *Méthode phénomologique et théorie du droit*, LGDJ, Paris, 1964, 29.

<sup>6</sup> C. ROSITANO, *Recherche sur le concept de gouvernement*, Harmattan, Paris, 2016.

<sup>7</sup> P. JENSEL-MONGE, A. VIDAL, *Propos introductif*, in EAED. (a cura di), *Du pouvoir exécutif au pouvoir gouvernant. Réflexio sur la notion de pouvoir exécutif à partir de la V<sup>e</sup> République*, Mare & Martin, Paris, 2019, 12.

<sup>8</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, ried. 2015 (1929), 380.

<sup>9</sup> R. CARRE DE MALBERG, *Contribution de la théorie générale de l'Etat*, (1920-22) Dalloz, Paris, 2006, 126.

<sup>10</sup> M. TROPER, *Les transformation du pouvoir exécutif: approche théorique*, in P. JENSEL-MONGE, A. VIDAL, *Du pouvoir exécutif au pouvoir gouvernant*, cit., 21.

those who embark on a career in politics dream of wielding. It is the power to set policy, to take action, and to implement the law. In the great theory of the separation of power (...) the preserve of the executive is to do. While the role of the legislative is to speak and that of the judiciary is to judge, government *acts*»<sup>11</sup>. Il passaggio dal *to do* al *to act* è testimoniato anche dall'estensione delle funzioni affidate all'Esecutivo, che si possono riassumere in quattro punti fondamentali: «1) setting legislative priorities; 2) implementing policy and legislation; 3) conducting foreign policy and defence, and 4) structuring and allocating the public budget»<sup>12</sup>. I due autori, tuttavia, sono ben consapevoli della non esaustività della enunciazione dell'elencazione che non può riassumere né le innumerevoli competenze sommerse del potere esecutivo, né la sua attitudine a espandersi e a permeare altre funzioni.

La complessità e la fluidità rispondono dunque al modo di essere del potere Esecutivo e alla sua connotazione proteiforme, questo di per sé spiega l'assenza di definizioni e di un concetto univoco che lo identifichi, che si riverberano perciò e sono in parte causa delle difficoltà di comprendere la sua evoluzione e il suo significato odierno secondo forme giuridiche che si elevino dalla mera prassi.

Le stesse Costituzioni non aiutano a delimitare il campo, si limitano a indicare quale siano le disposizioni che legittimano alcune funzioni dello stesso, ma le definizioni su cosa sia l'Esecutivo e quali siano le sue specifiche funzioni in realtà sono assai poco esplicite e a volte addirittura assenti<sup>13</sup>. Questa laconicità, unita a una evidente polisemia del termine Esecutivo, risponde anche all'esigenza di non inquadralo in uno schema rigoroso, vista la sua natura poliedrica, che è alla base dell'espansione del suo ruolo<sup>14</sup>; in altre parole, la sua duttilità è anche la chiave del suo successo, visto che permette una capacità di adattamento e una rapidità di risposte che altri organi costituzionali non possono garantire<sup>15</sup>. A ciò si aggiunga che nel contesto italiano si deve anche tenere conto della «natura debole e aperta» della Parte Seconda della Costituzione, che accentua la fluidità e che si estende anche agli altri organi costituzionali, tramutando il pregio di una adattabilità del testo alla prassi in un difetto, perché si porta all'estremo l'assenza di razionalizzazione della forma di governo, lasciandola immersa nei rapporti politici, finché questi

<sup>11</sup> P. CRAIG, A. TOMSKIN, *Introduction*, IID., *The executive and public law. Power and accountability in Comparative perspective*, cit., 1.

<sup>12</sup> *Ivi*, 14-15.

<sup>13</sup> Lo ricorda P. PASQUINO, *Il concetto di politico nella dottrina dello Stato della Germania di Weimar: Smend, Schmitt, Heller*, in *Filosofia politica*, 1987, 103 e ss. Il tema è stato ripreso anche da P. CRAIG, A. TOMSKIN, *The Executive and Public Law: power and accountability in Comparative Perspective*, cit., 5 ss.

<sup>14</sup> M. TROPER, *Les transformation du pouvoir exécutif: approche théorique*, cit., 22 e ss.

<sup>15</sup> P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Seuil, Paris, 2015, 11-15.

restano saldi<sup>16</sup>. Dal momento che i partiti politici hanno perso progressivamente la capacità di permeare la forma di governo e di svolgere una funzione di direzione della politica al di sopra della forma di governo e delle dinamiche tra organi costituzionali, la funzione esecutiva, capace di evolversi con maggiore rapidità, è emersa nei sistemi costituzionali contemporanei con particolare enfasi. Non più solamente in presenza di particolari condizioni quali le guerre e le emergenze, ma nella normale attività costituzionale, per questo si parla di definizione ampia, inclusiva e onnicomprensiva di “funzione di governo”, che corrisponde al suo grado di espansione<sup>17</sup>. A quest’ultima corrisponderebbe, inoltre, una speculare restrizione degli organi che sono parte attiva della funzione di governo. Nelle diverse fasi della storia costituzionale l’accentramento si sarebbe, quindi, realizzato nel Consiglio di gabinetto, nelle cabine di regia o nel Presidente del Consiglio, magari coadiuvato dall’apparato della sua Presidenza, che concorre alle decisioni non sempre e non solo come apparato servente<sup>18</sup>.

La centralizzazione delle decisioni è evidente, resta però da indagare una eventuale estrema verticalizzazione nella figura del solo Presidente del Consiglio e se essa rappresenti ormai una costante oppure sia legata a fattori esogeni e temporanei oppure sia solo apparente e frutto di una eccessiva esposizione mediatica della persona che incarna l’organo<sup>19</sup>.

## **2. La massima concentrazione del minimo potere (politico) nel potere esecutivo. Trasformazioni e verticalizzazione del potere esecutivo. L’evoluzione della funzione di governo**

Il quadro finora tracciato ha il solo scopo di dare conto sia dell’ambiguità del

<sup>16</sup> Lo ricorda R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2016, 46, nota 80 che riporta la posizione di Amendola in Assemblea costituente, il quale riteneva del tutto superfluo adottare dei meccanismi di razionalizzazione della forma di governo, essendo stata affidata ai partiti politici una funzione di aggregazione della volontà politica della maggioranza, di per sé adeguata e idonea a mantenere una serie di accordi di natura politica e non giuridica volti a mantenere la stabilità dei governi. La natura debole e aperta degli accordi era già stata evidenziata da S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 441 e ss.

<sup>17</sup> M. TROPER, *Les transformation di pouvoir exécutif: approche théorique*, cit., 27.

<sup>18</sup> Sulla imputazione della funzione governante sulle spalle del solo stato-apparato, senza tenere conto dell’apporto vitale dello stato-comunità e dei rapporti politici diffusi, consentendo che tale funzione gravi sul solo Governo si è soffermata E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, 43 e ss. e G. DI COSIMO, *Sviluppi del governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 50 e ss.

<sup>19</sup> Andrea Manzella parla, invece, di una «marcata emancipazione della presidenza del Consiglio dalla monarchia», che si sarebbe prospettata già con il decreto d’Azeglio n. 317 del 1850, così in ID., *Il presidente del governo* in *Rivista AIC*, 2021, 25. Condivide questa posizione di centralità del Presidente del Consiglio L. DELL’ATTI, *Elementi costituzionali dell’organo Presidente del Consiglio dei ministri. Un aggiornamento alla luce dell’esperienza dei governi Conte*, in *Rivista AIC*, 2021, 455 e ss.

campo nel quale ci si muove, sia del fatto che le ipostatizzazioni su una presunta verticalizzazione devono essere motivate, poiché la fluidità del tema e l'incerta delimitazione dell'Esecutivo richiedono una particolare attenzione nell'attestare una gerarchia all'interno di un potere che non possiede delle coordinate né certe, né stabili nel tempo perché chiamate ad adattarsi ai continui cambiamenti politici ed istituzionali.

Se, infatti, si tiene conto delle trasformazioni che si sono susseguite negli ultimi trent'anni, della progressiva riduzione del potere giuridicamente vincolante in favore di un potere diffuso, come pure di una espansione della *soft law* che non riguarda solo il sistema delle fonti, ma coinvolge tutta un'attività informale che potremmo definire di *moral suasion*, si comprende come queste caratteristiche possano meglio essere governate dalle più flessibili istituzioni sovranazionali e internazionali e come questo comporti da una parte una estensione delle funzioni di governo intese in senso ampio e dall'altra, però, come si restringa contemporaneamente il campo d'azione del Governo nazionale<sup>20</sup>. In altre parole, la trasformazione dell'intera funzione di governo nazionale consiste in una riduzione dell'attività politica intesa in senso classico, ovvero quella capace di generare fini e programmi, che coinvolge lo Stato comunità e che si esprime attraverso una vasta gamma di istituzioni, siano esse i sindacati, le associazioni, i partiti politici; e che coinvolge altresì lo Stato apparato che invece intercetta la volontà espressa di questi ultimi per elaborare la politica nazionale, poi la politica del governo e quella dell'indirizzo politico.

Tutta questa attività che costituiva il bacino di riferimento dell'azione di governo è ormai estremamente contenuta ed è a volte affiancata, altre volte sostituita da forme diverse e più recenti di potere diffuso e non imputabile direttamente a istituzioni politiche, spesso meno visibile ed esercitato da soggetti assai disparati quali i *providers* digitali o i *social media*, capaci non più soltanto di influenzare i cittadini di più paesi, ma di esercitare direttamente forme di *suasion* assai incisive e spesso occulte. Si tratta di poteri privati e diffusi che non comportano alcuna forma di responsabilità politica come conseguenza delle loro azioni, per questo parte della dottrina li considera un passaggio che non potrà non approdare verso il nichilismo politico<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> G. AMATO, *Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001, *Il Governo*, Atti del XVI Convegno annuale dei costituzionalisti, Palermo 8-9-10 novembre 2001, Cedam, Padova, 2002, 165. L'A. fa riferimento a un indirizzo politico che si dispiega ormai anche attraverso fonti di *soft law* e mediante l'attività di *moral suasion* e che pertanto si realizza con maggiore efficacia nelle sedi inter-istituzionali quali le istituzioni europee, ove questi strumenti assumono una valenza centrale,

<sup>21</sup> Ne indica i tratti salienti e tratteggia con attenzione la condizione odierna, immersa in un nichilismo che porta con sé anche uno svilimento del Parlamento A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 22 e ss. L'A. parte però da premesse e da conclusioni non sempre condivisibili e che si possono

Un potere politico, dunque, che si trasforma e che non è più interamente intercettato dalle istituzioni politiche interne le quali, per contrastare la frammentazione e la dispersione del potere politico scelgono di accentrare la sede decisionale nel Governo in un estremo tentativo di ricomporre a livello statale un'unità del potere ormai perduta. Questa scelta di accentramento è al contempo una rinuncia a una deliberazione stabile e condivisa che solo la mediazione parlamentare dei conflitti può comportare<sup>22</sup>. Si tratta di una trasformazione anche storica e culturale paragonabile a quella alla quale si era assistito durante l'illuminismo e con la Rivoluzione francese quando il cosiddetto governo reggimento conosce una fase più evoluta, quella della progettazione<sup>23</sup>. È, però, negli anni più recenti di grande trasformazione della forma di governo parlamentare repubblicana che meglio si evidenzia il passaggio epocale. La crisi dei partiti, la trasformazione della rappresentanza politica e i rapporti stretti con le istituzioni comunitarie europee, il mito della decisione celere ed efficiente hanno impresso una torsione nei rapporti tra Parlamento e Governo a favore di quest'ultimo<sup>24</sup>. Questi sono i motivi che hanno portato a una mortificazione dell'attività parlamentare più di quanto non abbiano contribuito le vere o presunte condizioni emergenziali dovute alla crisi economico-finanziaria, a quella pandemica e alla guerra in Ucraina. Ciò spiega perché il sistema delle fonti non abbia conosciuto particolari stravolgimenti durante la pandemia; si trattava dell'unica occasione nella quale quell'uso precedentemente distorto della decretazione d'urgenza ha trovato una sua legittimazione nelle condizioni, stavolta effettive, di straordinarietà, necessità e urgenza<sup>25</sup>.

riassumere nella necessità di «sbarazzarsi» completamente della nozione di indirizzo politico.

<sup>22</sup> Per tutti, E. OLIVITO, *Le inesaste ragion e gli stridenti paradossi della governabilità*, cit., 42 e ss.

<sup>23</sup> Ne parla diffusamente M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere*, cit., 118.

<sup>24</sup> Non è consentito in questo contesto riassumere le più recenti trasformazioni della rappresentanza politica, si consenta di rinviare a I. CIOLLI, *La rappresentanza politica. Recenti trasformazioni di una categoria ineludibile*, in *Lo Stato*, 2022, 129 e ss.

<sup>25</sup> Per una riflessione recente sulla tenuta del sistema delle fonti nei periodi emergenziali, I. A. NICOTRA, *Le tendenze della produzione normativa alla luce di pandemia, crisi economica, guerra e cambiamento climatico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 873 e ss. Per una riflessione sull'uso delle fonti in tempi di pandemia M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova della pandemia*, in *Consulta Online*, 11 aprile 2020, 2 ss.

Quanto al corretto uso delle fonti in tempi di pandemia, vale la pena aggiungere che nel rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione nella XVIII legislatura (6 novembre 2021 – 5 settembre 2022) si sottolineano le prassi anomale della cosiddetta “confluenza” fra decreti-legge e la “modifica esplicita” di decreti-legge ancora in corso di conversione ad opera di altri decreti-legge. Nelle Legislature precedenti l'uso di questi strumenti si presentava sporadicamente, la pandemia ha visto crescere in modo esponenziale il ricorso a queste procedure. Il Presidente della Repubblica si è pronunciato su questa prassi il 23 luglio 2021, inviando una lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri, volendo ricondurre il Governo e il Parlamento a “un ricorso più razionale e disciplinato alla decretazione d'urgenza” e rilevando che “la confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell'omogeneità

Il ruolo dell'Unione europea è stato centrale in tema di accentramento del potere nell'esecutivo. Da un lato le istituzioni sovranazionali hanno eroso uno spazio interno decisionale, dall'altro, però, nel dialogo politico e giuridico tra istituzioni nazionali ed europee, l'indirizzo politico nazionale, seppur minimo, si è concentrato nelle mani dell'esecutivo<sup>26</sup>. Da una parte, l'art. 15 del Trattato dell'Unione ha conferito al Consiglio europeo un potere di impulso e di definizione degli orientamenti e delle priorità generali, che potrebbero ormai essere considerate alla stregua di un veri e proprio indirizzo politico europeo; dall'altra parte, la funzione di indirizzo politico interno risulta circoscritta dalle scelte europee, come accade ormai nell'ambito del bilancio, atto politico contenuto in una legge nazionale ma frutto di una concertazione stretta con la Commissione europea, che lascia un minimo margine di autonomia alle istituzioni nazionali, che proprio perché esiguo, si concentra nel Governo nazionale, costringendo il Parlamento a una mera ratifica del disegno di legge di bilancio, tranciando di netto la fase del dibattito parlamentare, ormai quasi inesistente anche a causa dei contingentamenti di tempo richiesti dal ciclo di bilancio<sup>27</sup>.

Persino nell'applicazione della legge n. 234 del 2012, il raccordo tra il Governo e il Parlamento è nella prassi ridotto ai minimi termini. Per quanto quest'ultimo sia consultato prima dei Consigli europei, al fine di condividere le scelte politiche nazionali che il Presidente del Consiglio porterà in sede europea, si tratta, in verità, di un rispetto meramente formale della procedura, alla quale il Governo adempie in modo frettoloso e parziale, spesso fornendo indicazioni assai generiche, funzionali al mantenimento di una piena libertà di manovra in ambito europeo<sup>28</sup>. Del resto, le stesse istituzioni sovranazionali

di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare".

<sup>26</sup> A. SCIORTINO, *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, n. 18/2021.*

<sup>27</sup> La Corte costituzionale, nell'ord. n. 17 del 2019 non aveva certo negato la compressione dei tempi di approvazione da parte del Parlamento (par.4.5 del *Considerato in diritto*): «i lavori sono avvenuti sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee», anche se il giudice costituzionale ha ritenuto ci si potesse accontentare di una discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale. La questione si è posta nuovamente con l'ord. n. 60/2020 con esiti analoghi.

La sostanziale impossibilità delle Camere di discutere in tempi ragionevoli persino sulla legge di conversione dei decreti-legge, è stata alla base dei ricorsi presentati da parlamentari in merito al d.l. n. 135 del 2018, che aveva visto una seconda lettura alla Camera di una sola settimana e il ricorso presentato da un senatore, con riferimento alla conversione del decreto-legge n. 26 del 2020; il primo è stato dichiarato inammissibile con l'ord. n. 275 del 2019 e il secondo ha subito la stessa sorte con l'ord. n. 197 del 2020.

<sup>28</sup> Lo ricorda A. CONTIERI, *Presidente del consiglio e ruolo del parlamento: il mosaico dell'indirizzo politico (europeo)*, in M. D'AMICO, B. LIBERALI, A. PÉREZ MIRAS (a cura di), *Europa società aperta*, Vol. I, *Problemi attuali e prospettive future*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 140-141. È



sono state oggetto a loro volta -a causa delle continue crisi emergenziali, compresa quella sanitaria - di un progressivo ed inesorabile accentramento dei poteri nel Consiglio europeo<sup>29</sup>.

Anche l'irrompere della tecnica incide sull'accentramento del potere nel governo. È indubbio che le decisioni tecniche emergano con maggiore enfasi rispetto al passato, e che oggi si assiste invero alla formazione di decisioni nei quali è presente una commistione tra natura politica e natura tecnica che finisce per privilegiare la sede governativa, dotata di maggiori competenze tecniche<sup>30</sup>.

Finora si è trattato dell'accentramento del potere nazionale nel Governo e in questo quadro così articolato è però il tempo di tracciare una *actio finium regundorum* all'interno dell'organo complesso Governo per comprendere il ruolo e le competenze che la Costituzione ha attribuito al Presidente del Consiglio e la sua evoluzione in tempi più recenti. Inserito in una dinamica che lo vede al centro di una continua tensione tra il momento collegiale rappresentato dal Consiglio dei ministri e quello dell'autonomia dei ministri nei rispettivi ministeri, rappresenta l'anello di congiunzione tra questi due modi di essere del potere esecutivo, che di per sé sono funzionali a un ruolo elastico della funzione governante, chiamata a dare una certa concretezza alle disposizioni generali e astratte del Parlamento.

Un recente articolo di Andrea Manzella rivela sin dal titolo, "Il Presidente del Governo", la sua interpretazione in merito al posto che il Presidente del Consiglio occupa nella compagine governativa e dà conto di come esso si sia progressivamente rafforzato, partendo peraltro da una tesi che ritiene quella centralità presente sin dalle prime disposizioni normative risalenti allo Statuto albertino<sup>31</sup>. Anche Sabino Cassese ha riflettuto sul tema tratteggiando un ruolo in crescendo del Presidente del consiglio, ma sottolineando anche la

stato evidenziato questo interessante punto da G. RIVISECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto Governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del Governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Le dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2018, 261 ss.; si veda, per un quadro generale della questione, N. LUPO, *I rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli altri organi di rilevanza costituzionale*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2020, 51 ss.

<sup>29</sup> Lo ricorda E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, in L. TEDOLDI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione europea*. Biblion, Bergamo, 2019, 438.

<sup>30</sup> Sul tema M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica* in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., 48 e ss. e A. SCIORTINO, *Il Governo tra tecnica e politica: le funzioni*, Ivi, 7 e ss. Alcuni autori parlano esplicitamente di tecnocrazia e di Governi tecnocratici, perché rintracciano nella tecnica un autonomo principio di organizzazione, così C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 36 e ss. e M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in ID. (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al Governo*, Giappichelli, Torino, 2017, 14.

<sup>31</sup> Decreto n. 66 del 1848.

fragilità di una centralità che si rafforza a scapito del Consiglio dei ministri, finendo così per indebolire il governo stesso; a meno che egli non decida di esercitare con convinzione un ruolo di mediazione e di *moral suasion*, più rispettoso del dettato costituzionale e in alcune occasioni anche più efficace rispetto alla ricerca di una posizione gerarchicamente superiore al resto della compagine governativa, che crea contrasti all'interno dello stesso organo<sup>32</sup>. Questa è sembrata anche l'interpretazione assunta da Giuliano Amato quando ha trattato il tema del rafforzamento dell'Esecutivo che, a suo avviso, non si traduce *sic et simpliciter* in una verticalizzazione in senso gerarchico, ma in un'attività di coordinamento e di raccordo che nel contesto attuale, intessuto di relazioni orizzontali, rappresenta la forma più sofisticata e moderna di intendere il potere<sup>33</sup>; il fatto stesso che il Presidente del Consiglio rappresenta oggi il crocevia di così tante sedi di potere, gli garantisce centralità e *leadership* nel senso appena indicato. Tutto questo in effetti rientra nella sua funzione di direzione della politica del governo; la sua attività nelle istituzioni dell'Unione europea, nei consessi internazionali dove partecipano i soli Capi di Stato e di governo hanno accresciuto la sua centralità all'interno dell'esecutivo, che tuttavia è ancora in linea con il dettato costituzionale e con la posizione di *primus inter pares*<sup>34</sup>.

È proprio nella stretta relazione con l'Europa, dalla quale riceve un "indiretto, ma sostanziale e fondamentale attestato di fiducia"<sup>35</sup> che si esercita la presunta verticalizzazione. Si è detto che la gran parte delle relazioni con l'Europa è ormai appannaggio del Governo, ma le fila dei rapporti con l'Unione sono tenuti dal Presidente del consiglio. Il Dipartimento per gli affari europei presso la Presidenza del consiglio ha subito una forte espansione e costituisce il riferimento tecnico politico molto più di quanto non lo sia il Ministero degli esteri; il comitato interministeriale per gli affari europei, che vede la partecipazione del Presidente del Consiglio con pochi altri ministri, è l'istituzione di coordinamento tra il governo nazionale e le istituzioni europee e la sua centralità, in concorrenza con quella del Consiglio dei ministri, è tale che è ormai considerato il vero organo di «indirizzo politico unitario»<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> S. CASSESE, *I Presidenti del Consiglio dei ministri nella storia repubblicana*, in S. CASSESE, A. MELLONI A. PAJNO (a cura di), *I Presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari, 2022, 31 e s.

<sup>33</sup> G. AMATO, *Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001, Il Governo*, cit., 267.

<sup>34</sup> Sul punto la ricostruzione di G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione* Zanichelli, Roma-Bologna, 1994, 109-117.

<sup>35</sup> G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 29 e ss. e A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati" (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *Federalismi.it*, 23, 2021.

<sup>36</sup> La locuzione coniata di E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, cit., 446 e

Tutto sembrerebbe definire una centralità assoluta del “Presidente del governo”, anche grazie al potenziamento della struttura della Presidenza del Consiglio che rafforza l’apparato tecnico e consente la formazione della decisione politica. Tuttavia, il Presidente non è del tutto autonomo nelle decisioni, poiché altrettanto rilevante è oggi la posizione di alcuni altri ministri, non necessariamente in linea con il Presidente, dato che nei governi di coalizione possono e devono coesistere posizioni politiche non sempre perfettamente sovrapponibili.

Le oscillazioni permangono a tutt’oggi, ed esistono prassi che sembrano legittimare la tesi di una effettiva torsione dell’indirizzo politico, imputato direttamente al Presidente del Consiglio; allo stesso tempo, in altre attività sembra emergere invece un ruolo di raccordo tra le diverse sensibilità presenti nel Governo, ruolo volto a far emergere una posizione unitaria in un governo, che spesso mantiene le caratteristiche di una multipolarità diseguale<sup>37</sup>. In tal caso, egli sembra meglio incarnare quella funzione di “promozione” e di impulso che la Costituzione gli attribuisce e che non contrasta con il ruolo di *pivot*, di centro che favorisce l’unità attraverso la composizione dei conflitti tra ministri<sup>38</sup>. In altre parole, la posizione attuale Presidente del Consiglio all’interno del Governo non prevede una sua autonomia e centralità a scapito degli altri organi, ma è volta a favorire la concertazione e la condivisione della politica generale del governo e la partecipazione collegiale alla formazione dell’indirizzo politico. Il Presidente partecipa alla funzione di governo promuovendola e concertandola, forte della sua autorità, della sua visibilità anche mediatica e della sua funzione di rappresentanza che svolge nei consessi nazionali e internazionali<sup>39</sup>.

certamente espressiva e calzante; tuttavia, quelle decisioni per quanto formalmente per essere aderenti al dettato costituzionale, devono poi essere assunte e deliberate dal Consiglio dei ministri. Il Comitato interministeriale e la sua composizione standard sono disciplinati dall’art. 2 della L. n. 234 del 2012.

<sup>37</sup> La felice espressione è di L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988.

<sup>38</sup> Sulla funzione di “promozione”, contenuta nell’art. 95 Cost. e che costituisce una novità rispetto alle funzioni che lo Statuto e i decreti successivi attribuivano al Presidente del Consiglio si è soffermato A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, cit., 32, che sostiene: «È questo il termine chiave della indicazione di una supremazia di ruolo che non si fonda su una sommatoria di competenze maggiore di quelle dei singoli ministri e dello stesso Consiglio. Si fonda sulla qualità dei poteri azionabili: quasi una possibilità permanente di avocazione di ogni altra competenza dell’arcipelago governo, per romperne la passività e l’inerzia».

<sup>39</sup> Condivide questo diverso modo di intendere la centralità del Presidente del Consiglio, che non arriva a irrompere nell’indirizzo politico, riservato al Consiglio dei Ministri, S. TROILO, *La struttura del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 4. La tesi che vede il Presidente del Consiglio come un *primus inter pares*, sebbene dotato di poteri propri e di rilevanti funzioni di stimolo e di concertazione con gli altri due organi del Governo è condivisa da G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973 e A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*,

Per quanto sia evidente che in relazione agli altri organi costituzionali e allo stesso governo, come pure nei confronti delle istituzioni europee e internazionali, il ruolo del Presidente del Consiglio brilla ormai di luce propria e gode di un *surplus* politico rispetto al Consiglio dei ministri, si preferisce ricondurre questa centralità ancora nell'alveo della funzione di impulso e di promozione, in linea con l'art. 95 Cost.<sup>40</sup>. Gran parte della dottrina già citata ritiene invece che le condizioni politiche ed istituzionali dimostrino chiaramente come ci si trovi di fronte a un cambio di passo e a una trasformazione del ruolo del vertice di Palazzo Chigi, ormai slegato da quello del Consiglio dei ministri e dotato di piena autonomia. Considera pertanto il Presidente del Consiglio come autore di una quota consistente dell'indirizzo politico nazionale. In realtà, come proverò a spiegare, esistono diversi contrappesi che contrastano con la tesi dell'assoluta centralità sia sul piano interno, sia su quello internazionale. Trattandosi di rapporti ad alta densità politica, si assiste a prassi non ancora consolidate e spesso contrastanti che non possono fornire indicazioni certe, né regole o regolarità. Da una parte, infatti, non si può contestare il fenomeno dell'erosione del potere dei singoli ministri da parte del Presidente del Consiglio, ma dall'altra si deve osservare che si rafforza all'interno del Governo un dialogo privilegiato tra l'inquilino di Palazzo Chigi e alcuni ministri. Il risultato sembrerebbe quello di una costruzione di una diversa centralità, non più basata sul Consiglio dei ministri, ma su un comitato più ristretto di questo: si tratta però di tendenze e di fenomeni ancora *in fieri*, che non consentono al momento una lettura critica. Vi sono altri fenomeni che testimoniano la presenza di un'oscillazione costante tra una centralità acquisita anche a spese di altri Ministri, avocando a sé il Presidente le loro competenze, che è però spesso temperata da una opposta oscillazione che vede il Consiglio dei ministri e/o alcuni Ministri di particolare calibro, tentare di opporsi alla assoluta primazia del Presidente riconducendolo nell'alveo del *primus inter pares*.

A questo proposito, se si assiste a una evidente erosione delle competenze del ministro degli esteri da parte del Presidente del consiglio, che avoca a sé tutta la materia riguardante le questioni europee, la materia dell'esecuzione delle sentenze dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la presenza ai vertici

Giuffrè, Milano, 1981, M. CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, Cedam, Padova, 1989 e, se si vuole, anche I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli, 2018.

<sup>40</sup> E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, cit., 431 e ss. N. LUPO, *Gli interlocutori europei nel processo di integrazione europea e nei meccanismi di governo dell'Unione*, in S. CASSESE A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I Presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, cit., 2213 e ss. e ID, *Il Governo Settant'anni dopo*, in *Rivista AIC*, 2018, 150 e ss. E in chiave più generale e critica, C. PINELLI, *Il doppio cappello dei Governi fra Stati e Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 639 e ss.

internazionali di maggior prestigio; dall'altra la sua *leadership* si deve contemperare di volta in volta e a seconda delle circostanze con altri ministri. Il contrasto può sempre sorgere con il Ministro degli interni in tema di accoglienza dei migranti o con il Ministro della salute come è accaduto durante la pandemia. In caso di contrasti non necessariamente prevale la volontà del Presidente del Consiglio, perché la composizione dei contrasti in merito al contenuto della politica generale del Governo spetta, come la Carta costituzionale prescrive, al Consiglio dei ministri.

### 3. L'evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio

Sebbene la Carta del 1848 non contenga alcun riferimento al Presidente del Consiglio e al Consiglio dei ministri, alcuni decreti successivi hanno contribuito a far emergere questa figura e hanno altresì provveduto a "integrare" il testo costituzionale, come di recente ha ricordato Andrea Manzella<sup>41</sup>. A dire il vero, nel marzo 1848, già al momento della formazione del Governo Balbo, si definì quest'ultimo Presidente del consiglio, ma all'appellativo in realtà non fece seguito alcuna specifica indicazione di funzioni o di ruolo diversificati rispetto al resto del Governo<sup>42</sup>. I decreti che si sono succeduti nel tempo spostarono di poco l'asse in favore del vertice di Palazzo Chigi e l'oscillazione si compì tra un ruolo di mera rappresentanza formale e uno di coordinamento minimo tra i ministri o<sup>43</sup>. Del resto, l'oscillazione poteva avvenire tra un ruolo quasi inesistente e un ruolo minimo assegnato al Presidente del Consiglio, dato che nello Statuto il re rappresentava il *deus ex machina* del potere esecutivo<sup>44</sup>, come si evince dagli artt. 65 e l'art. 67 della Carta del 1848, che riconosceva tutt'al più una responsabilità (minima) ai singoli ministri.

<sup>41</sup> A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, 2021, 25. Molti storici convengono però che la mancanza di un riferimento al Presidente del Consiglio nello Statuto era dovuta al fatto che al momento della concessione della Carta il re godeva ancora di un potere assoluto e il governo rappresentava solo una sua proiezione. Così anche G. MELIS, *Per una storia istituzionale della presidenza del Consiglio dei ministri*, in S. CASSESE A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I Presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, cit., 1349 e s.

<sup>42</sup> Gazzetta Piemontese del 18 marzo 1848 che riporta la risoluzione sovrana con la quale si dà seguito alla formazione del governo del Conte Cesare Balbo, per il quale si utilizza per la prima volta l'appellativo di Presidente del Consiglio dei ministri.

<sup>43</sup> Per una ricostruzione della storia dei decreti e dell'organizzazione interna al governo nel periodo statutario, si veda V. CERULLI IRELLI, *Qualche spunto sulla posizione della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'assetto organizzativo del Governo* in *La Presidenza del Consiglio dei ministri a Trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, a cura della Presidenza del Consiglio, Roma, 2020, 38 e ss. I decreti che si sono susseguiti durante lo Statuto albertino sono: il decreto D'Azeglio, Regio decreto n. 1122 del 1850; il decreto Ricasoli, Regio decreto n. 3629 del 1867; il decreto De Pretis, Regio decreto n. 3289 del 1876; il decreto Zanardelli, Regio decreto n. 466 del 1901.

<sup>44</sup> Anche se G. MELIS ricorda l'intermezzo di Cavour che, seppur per pochi mesi, rivestì il ruolo di un vero Capo di governo, in ID., *Per una storia istituzionale della presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., 1350.

Successivamente il decreto Zanardelli portava a compimento un'organizzazione collegiale del Governo, ormai autonomo dal monarca e consolidatosi in via di prassi<sup>45</sup>.

L'unica esperienza storica che vede al centro dell'Esecutivo una istituzione monocratica, titolare del potere dell'indirizzo politico, è quella del periodo fascista, quando con la legge n. 3352 del 1925 si assiste a un anomalo accentramento i poteri nel Capo del Governo, Primo Ministro e segretario di Stato, oltre che segretario del partito fascista<sup>46</sup>.

Nel dibattito costituente, pur tenendo conto delle ragioni storiche, che chiedevano una netta presa di distanza da un Governo incardinato attorno a una figura forte come quella del Capo del governo, la questione di una eventuale centralità del Presidente del Consiglio all'interno del Governo non fu accantonata *a priori*. Le diverse fasi del dibattito in Costituente testimoniano una discussione articolata che ha subito diversi cambiamenti<sup>47</sup>. In Seconda Sottomissione, nella seduta del 7 gennaio 1947 si fa ancora riferimento al *Primo ministro* e non al Presidente del Consiglio e non era ancora chiaro se questi dovesse essere responsabile della politica del Governo oppure se dovesse semplicemente dirigerla<sup>48</sup>. La soluzione poi indicata negli artt. 92 e 95 Cost. propendeva per una "labile" razionalizzazione del modello parlamentare<sup>49</sup>, che lasciava alle forze politiche la costruzione del modello più adeguato e aderente alle diverse esigenze, che volta di volta si sarebbero presentate. Si trattava di un'elasticità non senza confini, visto che trovava nel testo stesso della Costituzione un limite positivo, ossia l'impossibilità di estendere le funzioni del vertice dell'Esecutivo fino ad assumere la politica generale e l'indirizzo politico, che sono conferite esplicitamente al Consiglio dei ministri.

<sup>45</sup> Sembra convincente la riflessione di Tarli Barbieri che ritiene le convenzioni le fonti più adatte alla trasformazione dei rapporti tra parlamento e Governo e all'interno dello stesso Governo, perché capaci di integrare lo Statuto e di leggerlo alla luce di *La funzione d'indirizzo politico: dal regime fascista alla Costituzione*

<sup>46</sup> V. CORSINI, *Il Capo del Governo nello Stato fascista*, Giuffrè, Milano, 1935, 47.

<sup>47</sup> Lo segnala anche D. NOVARESE, «Per dare unità e stabilità al governo». *Dal Primo Ministro al presidente del Consiglio, il dibattito in Costituente*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, cit., 179 e ss. In Assemblea costituente, *Commissione per la Costituzione*, II Sottocommissione, 7 gennaio, seduta antimeridiana, p. 42 del resoconto stenografico, l'on. Tosato rifletté su quanto sarebbe stato difficile per un Primo Ministro mantenere l'unità di indirizzo politico in un governo di coalizione formato da partiti eterogenei. La scelta collegiale fu dovuta anche a questa difficoltà di ricondurre da parte del solo Premier a unità una compagine composita.

<sup>48</sup> Seconda Sottocommissione, Prima Sezione (Potere esecutivo), seduta antimeridiana del 7 gennaio 1947, 41 e ss.

<sup>49</sup> Così G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione* Zanichelli, Roma-Bologna, 1994, 10, spec. nota 10.

È il Presidente del Consiglio, però, che rappresenta l'intero Governo di fronte agli altri organi costituzionali e in particolare al Parlamento<sup>50</sup>. I suoi compiti sono distinti da quelli del Consiglio dei ministri e ciò testimonia che è dotato di poteri propri; il suo ruolo politico è fortemente valorizzato e meno vincolato formalmente, ma le funzioni sono ben delineate: dirige, mantiene, promuove e coordina, si percepisce perciò che la volontà dei costituenti fosse di conferire al Presidente del Consiglio un'attività di stimolo e di direzione politica, intesa come capacità di *leadership*, che non si deve tramutare necessariamente in una figura gerarchicamente superiore rispetto agli altri organi della triade governativa, ma che si esprime in un potere di direzione orizzontale, non meno efficace e centrale.

Soprattutto dopo l'entrata in vigore della l. n. 400 del 1988 quel ruolo distinto e centrale che la Costituzione conferisce al Presidente del Consiglio è concretamente attuato. L'art. 5 della legge definisce con maggiore precisione i poteri propri del Presidente e specifica nel dettaglio quella sua posizione «potenzialmente onnicomprensiva»<sup>51</sup>, mettendo in luce le differenze tra la direzione della politica generale del Governo, la promozione e il mantenimento dell'unità di indirizzo politico<sup>52</sup>.

Se la l. n. 400 del 1988 esplicita la centralità del Presidente anche in termini normativi, il d. lgs n. 303 del 1999 contribuisce indirettamente a un accentramento di poteri nella sua figura: la l. n. 400 non era riuscita a dipanare la complessa e disorganica stratificazione delle competenze ministeriali, dovute alla moltiplicazione di leggi sull'organizzazione della pubblica amministrazione. La riserva di legge contenuta nell'art. 97 Cost., infatti, provocava una proliferazione di interventi normativi primari volti a disciplinare ogni nuova esigenza ministeriale, creando strutture non sempre in linea con le precedenti e dando vita a un *corpus* legislativo spesso frammentato e poco razionale. Tutto ciò influiva anche sulla organizzazione della Presidenza del consiglio, non inserita in un contesto normativo organico<sup>53</sup>. In tempi diversi la Presidenza del Consiglio è stata dotata di strutture e dipartimenti analoghi e in concorrenza con quelli dei ministeri, che godevano di una maggiore legittimazione, conquistata grazie a una tradizione risalente; in tal modo, non era stata messa in condizione di svolgere attività volte a favorire interventi snelli e incisivi, alla stregua di ciò che invece richiederebbero le funzioni ad esso

<sup>50</sup> Per una interpretazione dell'art. 95 Cost. P. CIARLO, *Art. 95*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione* Zanichelli, Roma-Bologna, 1994, 328 e ss. ed E. CATELANI, *Art. 95*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Utet, Torino, 2006, 1841 e ss. e G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del Governo*, Cedam, Padova, 1986.

<sup>51</sup> A. PAJNO, *Intervento*, in *Il Filangeri Quaderni*, 2010, 209.

<sup>52</sup> Nell'art. 5 ricorrono i lemmi "promuove e coordina"; "dispone"; "propone"; "adotta".

<sup>53</sup> G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 123.

attribuite. L'art. 10 del d.lgs. n. 303 del 1999 operava un tentativo di snellimento della struttura e spogliava il Presidente del Consiglio di tutte quelle attribuzioni non strettamente legate al suo ruolo riportandole nei ministeri, contribuendo a ripristinare una centralità dell'organo<sup>54</sup>. Questa operazione tardiva e non del tutto compiuta, dà conto di una *leadership*, che anche nei momenti di maggiore visibilità dei Presidenti del Consiglio si è rivelata più mediatica che normativa; lo stesso Craxi, considerato l'incarnazione del Presidente forte, è in verità il protagonista di una personalizzazione interna al partito politico, che conoscerà un'evoluzione e una maggiore enfasi con la formazione del partito personale di Berlusconi; ciò non ha comportato direttamente e concretamente una centralizzazione del loro ruolo istituzionale. La commistione di segretario di partito e Presidente del Consiglio fornisce una forza esponenziale alla *leadership* mediatica e contribuisce alla creazione di un primo embrione di presidenzializzazione degli esecutivi<sup>55</sup>, ma questo processo non nasce da una centralizzazione favorita da norme volte a conferire al Presidente del Consiglio un ambito decisionale in materia di indirizzo politico maggiore di quello che la Costituzione prevede. Il Secondo Governo Berlusconi ha dimostrato come la *leadership* mediatica non sia sufficiente quando manca una coalizione coesa e una comunità di intenti nel Consiglio dei ministri, gli scontri con il Vice Presidente Fini e il Ministro dell'economia Tremonti crearono una impasse nel primo caso composta politicamente, nel secondo risolta con le dimissioni di Tremonti nel 2004<sup>56</sup>. Non essendo previsto un potere di revoca dei ministri da parte del Presidente del consiglio, il dettato costituzionale non gli ha in alcun modo conferito un potere gerarchicamente superiore all'interno del governo<sup>57</sup>. Il necessario confronto (alla pari) con

<sup>54</sup> Lo affermava G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, 107. Nel lavoro Ferrara analizza la posizione del Presidente del Consiglio in ambiente maggioritario, ricordando come non possa essere una figura monocratica a conferire autorevolezza ed effettività a una coalizione spesso poco omogenea, nemmeno se rafforzata nella leadership con nuove competenze e con l'attribuzione di nuovi poteri. Sulla centralità garantita dall'alleggerimento delle funzioni si è espresso anche L. FIORENTINO, *L'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I Presidenti e la Presidenza del consiglio*, cit., 1615.

<sup>55</sup> Per una riflessione su questo connubio, che indubbiamente è uno degli elementi rilevanti della presidenzializzazione dei governi e dell'accentuazione di un modello monocratico di esecutivo, si veda R. CHERCHI, *L'Esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del governo?* in *Costituzionalismo.it*, 2015, spec. 150. L'A., facendo esplicito riferimento al governo Renzi come idealtipo della presidenzializzazione italiana, indica anche una serie di elementi che caratterizzano questo modello.

<sup>56</sup> Per una valutazione storica complessiva dei governi Berlusconi si veda E. POLI, *Silvio Berlusconi*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I Presidenti e la Presidenza del consiglio*, cit., 965 e ss.

<sup>57</sup> R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 327 nota 155, ha parlato



alcuni Ministri, cui si è già fatto cenno, è una riprova del fatto che la verticalizzazione in seno al Governo e a favore del Presidente del Consiglio incontra dei limiti sostanziali e dimostra altresì come l'intervento del Consiglio dei ministri e l'utilizzo degli strumenti classici della mediazione politica siano necessari quando sorgono contrasti con ministri di particolare spicco; ciò può accadere con qualunque ministro che per le ragioni più varie vede il suo ambito di intervento (che la Costituzione riconosce al comma 2 dell'art. 95 quando afferma la responsabilità individuale per gli atti che riguardano i loro ministeri) divenire di particolare rilievo: il ministro dell'interno per ciò che attiene all'ordine e alla sicurezza, a emergenze dovute a terrorismo, il ministro della salute in tempi di pandemia o di recente il Ministro della transizione ecologica al quale in tempi di Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è stata affidata una congrua parte dell'attuazione del piano<sup>58</sup>. In altre parole, esiste un "nocciolo duro" all'interno della compagine governativa che condivide con il Presidente del Consiglio le decisioni di maggiore rilievo, creando in tal modo una differenziazione e una gerarchia tra gli stessi Ministri.

Il Ministro dell'economia, soprattutto nei governi tecnocratici dove le finalità economico finanziarie sono ormai centrali, assume un rilievo maggiore rispetto agli altri ministri e compete per importanza con lo stesso Presidente del Consiglio<sup>59</sup>. Per questo e per altri motivi riguardanti la credibilità della quale il ministro dell'economia deve godere in Europa, spesso il ruolo è assunto da soggetti che provengono da istituzioni internazionali o nazionali di natura economico-finanziaria di indiscusso prestigio, dove in verità sono già titolari di cariche a cavallo tra la natura tecnica e quella politica<sup>60</sup>.

di una revoca strisciante utilizzata nei casi in cui una forte pressione ha costretto singoli ministri alle dimissioni. Si pensi alle dimissioni del Ministro degli esteri Ruggiero volute da Berlusconi, che mantenne per un certo periodo *ad interim* le sue funzioni. Lo ricorda M. COTTA, *Il secondo Governo Berlusconi*, in P. BELLUCCI, M. BULL (a cura di), *Politica in Italia 2001*, Bologna, Il Mulino, 2002. Si pensi anche alle dimissioni nel 2005 del Ministro dell'economia Siniscalco del III Governo Berlusconi per contrasti insorti intorno al disegno di legge finanziaria e per altre questioni squisitamente economico finanziarie come ricorda C. DI ANDREA, *Il Governo Berlusconi III*, in *Federalismi.it*, 2013, 16.

<sup>58</sup> Ricorda M. FERRARA, *Del presidente Mattarella sul governo Draghi al tempo del "riformismo vincolato"* in *Costituzionalismo.it*, 117: 2022, «Insieme al Presidente del Consiglio, sono soprattutto i Ministri dell'Economia – che siede, a livello europeo, nell'ECOFIN, nel Consiglio dell'Unione europea e nell'Eurogruppo –, della Transizione ecologica, delle Infrastrutture e mobilità sostenibili e dello Sviluppo economico a conoscere una particolare preminenza in sede di attuazione del Piano».

<sup>59</sup> L. BARTOLUCCI, *I rapporti tra presidente del Consiglio e ministro dell'economia (1992-2018)*, in L. TEDOLDI, *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo stato liberale all'Unione europea*, cit., 367 e ss.

<sup>60</sup> La difficile distinzione tra tecnica e politica rispetto alle attività svolte dai ministri e dal Presidente del Consiglio è sottolineata da D. CRESCENZI, *I Ministri dell'economia e delle finanze in Italia e in Europa*, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Giappichelli, Torino, 2017, 90 e ss.

#### 4. Capo dello Stato e Presidente del Consiglio: una relazione dinamica in costante evoluzione

Tra i limiti che incontra il Presidente del Consiglio nella forma di governo italiana rientra a pieno titolo il rapporto con l'altro organo costituzionale, il Presidente della Repubblica. Quest'ultimo, a maggior ragione in questi ultimi decenni, ha svolto una funzione di freno alla verticalizzazione all'interno dell'esecutivo, contrastando il Presidente del Consiglio oppure di stimolo, affiancandolo e rafforzandone la direzione politica<sup>61</sup>. Il Presidente della Repubblica svolge, tuttavia, una funzione che resta nell'ambito delle sue competenze, poiché si tratta di un intervento attivo o anche di un controllo negativo che la Costituzione prevede e che lo inserisce in quell'alveo che Sergio Galeotti aveva considerato di garanzia in senso ampio<sup>62</sup>.

Attraverso i messaggi, ormai destinati non più soltanto agli organi costituzionali o alle Camere, ma tenendo in considerazione anche l'opinione pubblica, il Presidente della Repubblica esercita un *surplus* di potere mediatico e può appoggiare oppure contrastare, seppure indirettamente, la politica governativa rappresentata dal Presidente del Consiglio<sup>63</sup>. Il rifiuto da parte del Presidente Mattarella di nominare di Paolo Savona Ministro dell'economia, esplicitato in un comunicato alla stampa il 18 maggio 2018, ha influito non solo sull'operato del Governo Conte, ma anche sulla sua *leadership*, ridimensionata dall'intervento del Presidente, che pure si mantiene nell'alveo del potere di garanzia e controllo costituzionale. Sulla stessa linea di contenimento della (eccessiva) centralità del Presidente del Consiglio e del Governo si collocano anche i comunicati con i quali il Presidente della Repubblica sceglie (seppur raramente) di non emanare i decreti del Governo<sup>64</sup>, oppure di

<sup>61</sup> Una cronaca costituzionale dei discorsi e delle esternazioni di Mattarella, in merito ai poteri che ritiene di poter esercitare sull'Esecutivo nazionale è contenuta in G. DELLEDONNE, *Il populismo di governo: l'esperienza della XVIII legislatura*, in G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI, *Populismo e Costituzione. Una prospettiva giuridica*, Mondadori, Milano, 2022, 94 e ss.

<sup>62</sup> S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica, struttura garantistica o struttura governante?* in G. SILVESTRI (a cura di), *Figura e ruolo del Presidente della Repubblica in Italia*, Giuffrè, Milano, 1985, 231 e ss. ora in ID., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. la concezione garantistica del capo dello stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Giuffrè, Milano, 1992, 239 e ss.

<sup>63</sup> M. MANETTI parla di un nuovo ruolo del Capo dello Stato e di nuove modalità di comunicazione, che lo portano in certi frangenti ad assumere il ruolo di nuovo leader della politica nazionale, in EAD., *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali X, Giuffrè, Milano 2017, *passim*, spec. 143.

<sup>64</sup> Il Presidente Napolitano, con lettera del 6 febbraio 2009, inviata al Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, negava l'emanazione del decreto-legge che imponeva la ripresa della nutrizione artificiale forzata a Eluana Englaro, dopo che il Decreto 9 luglio 2008 della Corte d'Appello di Milano Prima Sezione Civile che dava seguito alla sentenza della Corte di Cassazione

n. 21748 del 2007 avevano deciso per la sospensione, mancando secondo il Presidente della Repubblica i requisiti straordinari di necessità e urgenza. Nella stessa lettera il Presidente elencava i precedenti casi di diniego a emanare decreti-legge.

criticarli sebbene con misura, dopo l'emanazione, sulla falsariga dei messaggi di promulgazione dissenzienti o condizionati<sup>65</sup>.

La facoltà di incidere sulla politica del Governo e a volte di correggerne la traiettoria, riconosciuta al Capo dello Stato, dà anche conto del fatto che la figura monocratica di riferimento per eccellenza è quella che egli incarna. Un potere monocratico può svolgere solo una funzione di garanzia, non di direzione politica, perché per ragioni storiche la Costituzione antifascista ha scelto di affidare la decisione politica a poteri collegiali; questo avvalorava la tesi di un Presidente del Consiglio che può svolgere solo funzioni di indirizzo, garanzia, coordinamento, ma che non può essere unico attore dell'elaborazione dell'indirizzo politico.

Sempre in termini di ridimensionamento della centralità del Presidente del Consiglio, si deve considerare anche la funzione del Presidente della Repubblica svolta nelle istituzioni europee in qualità di garante dell'“unità europea”<sup>66</sup>, interpretando quel ruolo in modo attivo e rileggendo in una chiave aggiornata l'indirizzo politico costituzionale, trasformandolo in europeo. In questa prospettiva il Capo dello Stato svolge un ruolo di contenimento dell'inquilino di Palazzo Chigi proprio in quel consesso europeo che generalmente lo accredita e gli conferisce un'autorevolezza che il frammentato contesto italiano gli impedisce di assumere. Si tratta di un potere che è stato definito di reciproca autolimitazione<sup>67</sup>, ma che investe maggiormente il Capo dello Stato nei confronti del Governo e del Presidente del consiglio.

Il Presidente della Repubblica ha più volte inteso quei poteri costituzionalmente previsti di controllo sul Governo oltre il dato formale e in forma estensiva. In questa prospettiva si devono interpretare il messaggio sul caso Savona, ma anche gli interventi diretti in materia di accoglienza dei migranti<sup>68</sup> quando Mattarella invitò Conte a far sbarcare i migranti e a coordinare la politica di Governo in modo diverso rispetto alle soluzioni scelte dal ministro

<sup>65</sup> G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione, e di messaggio (appunti)*, in *Archivio giuridico*, 1957, 19 e ss. Per una più attuale riflessione sulle trasformazioni del potere di rinvio del Presidente della Repubblica, M. MANETTI, *Capo dello Stato*, cit., 148. Sull'influenza di garanzia (in senso ampio) della Costituzione da parte del Presidente della Repubblica, si veda G. AZZARITI, *I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, in *Diritto pubblico*, 2019, 639 e ss. Su recenti casi di promulgazione anomala anche M. FERRARA, *La promulgazione “presidenzialmente osservata” della novella sulla legittima difesa e l'inattualità del potere di rinvio alle camere*, in *Osservatorio AIC*, 2019, 46-47.

<sup>66</sup> Ricorda la questione dell'indirizzo politico europeo S. BARTOLE, *Il Capo dello Stato e l'Europa*, in *Quad. cost.*, 2003, 5.

<sup>67</sup> M. FERRARA, *La Presidenza Mattarella tra politica estera e garanzia interordinamentale*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, 388 e ss.

<sup>68</sup> Mi riferisco in particolare all'intervento di Mattarella sul caso Diciotti, la nave dei migranti bloccata al largo di Trapani dal divieto del di entrare in porto, ordinato dal Ministro dell'interno del Governo Conte, Matteo Salvini.

Salvini. Anche di recente, il Presidente Mattarella, dopo uno scontro tra il Governo italiano e il Presidente della Repubblica francese, ancora in merito allo sbarco dei migranti sulle coste italiane, poi accolti dai francesi, intenzionati però a mettere in atto ritorsioni sul comune confine territoriale, Mattarella ha diramato un comunicato congiunto con la Presidenza della Repubblica francese (del 14/11/2022) nel quale si conferma da entrambe le parti l'importanza delle relazioni tra i due Paesi e «la necessità che vengano poste in atto condizioni di piena collaborazione in ogni settore sia in ambito bilaterale, sia dell'Unione Europea». Non si può non leggere come un tentativo di mitigare in ambito internazionale la politica del Governo presieduto da Giorgia Meloni, da lei stessa appoggiata pubblicamente. La legittimazione all'intervento del Capo dello Stato deriva ancora una volta ai poteri di garanzia costituzionale attiva volti a difendere gli obblighi comunitari ed internazionali, che prevedono l'accoglienza dei migranti e il riconoscimento del diritto di asilo per coloro che ne hanno i requisiti. Tale forte esposizione internazionale ed europea del Presidente è sostenuta da una prassi ormai risalente che si è consolidata soprattutto durante la Presidenza Ciampi.

### **5. I governi della crisi pandemica: i due Governi Conte e il Governo Draghi. Osservazioni sparse**

Nell'*excursus* nel quale si è dato conto della verticalizzazione del Governo e della presunta presidenzializzazione degli esecutivi si è tentato di tratteggiare un quadro che, seppur fluido e influenzato da molti fattori, costituisce la cornice entro la quale si è inserita la crisi pandemica che ha semplicemente amplificato alcune linee di tendenza già presenti nella recente dinamica della forma di governo parlamentare italiana. I rapporti interni al Governo sono sempre stati influenzati dalla forza e dalla personalità del Presidente del Consiglio, dalla sua capacità di mediazione o dai suoi tentativi di sperimentare un ruolo autonomo, spesso però circoscritto o persino delegittimato dal suo stesso Consiglio dei ministri o dalla coesione e dalla forza del Parlamento<sup>69</sup>.

Anche il Primo Governo Conte ha conosciuto queste caratteristiche intrinseche al contesto italiano, con una novità rispetto alla precedente prassi dovuta all'adozione del cosiddetto contratto di governo stipulato dai due

<sup>69</sup> Persino i governi Berlusconi, dotato di una fortissima personalità e di una capacità di accentramento all'interno del suo partito, hanno spesso dovuto concertare all'interno del Consiglio dei ministri le proprie posizioni. Il fatto che l'eccessiva personalizzazione del Presidente del consiglio all'interno del Governo rappresenti una condizione negativa e controproducente sulla tenuta del Governo stesso è oggetto della riflessione di M. LAZAR, *Matteo Renzi*, in S. CASSESE, A. MELLONI A. PAJNO (a cura di), *I Presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, cit., 917 e ss. e sulla questione della centralizzazione delle decisioni M. CARBONE, S. PIATTONI, *Introduction. Governing under constraint*, in *Italian politics*. 2016, 21 e ss.

maggiori partiti della coalizione, costretti a una coabitazione sebbene molto lontani ideologicamente. L'effetto di un accordo scritto sulla figura del Presidente del Consiglio era del tutto sconosciuto e ci si aspettava potesse imbrigliare il suo ruolo di coordinamento, in teoria ora espletato da un accordo scritto. In realtà, gli effetti di questa inedita contrattazione, tanto rigida, quanto inefficace anche perché non rivestiva alcuna natura giuridica, sono stati assai deboli. Il contratto è stato spesso disatteso e superato dalla complessità delle vicende politiche successive alla sua redazione<sup>70</sup>. Ciò rispediva una volta quella capacità di sintesi politica al mittente di Palazzo Chigi, ove però sedeva un Presidente inedito: non parlamentare e non del tutto organico al Movimento Cinque stelle, con scarsa esperienza politica che lasciava presagire una altrettanto una scarsa centralità istituzionale. La personalità apparentemente debole del Presidente del Consiglio, unita alla frammentarietà della compagine governativa, ha effettivamente comportato una difficile sintesi politica da parte sia del Governo e una scarsa attività di promozione dell'unità di indirizzo politico da parte del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente è emerso semmai – come sempre è accaduto in presenza di coalizioni poco coese- dal punto di vista della produzione normativa perché i contrasti spesso insanabili tra i partiti della coalizione hanno costretto il Governo all'adozione frequente di decreti-legge “salvo intese”, ove la concreta redazione del testo, sul quale non si raggiunge un accordo, avviene in tempi successivi e non nel Consiglio dei ministri, ove il testo in realtà non viene presentato. La redazione spetta a quel punto al Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) e ciò in qualche modo afferma offre al vertice di Palazzo Chigi una capacità decisionale persino autonoma, sebbene debba essere capace di esprimere una composizione del conflitto<sup>71</sup>.

Nel Secondo Governo Conte, l'irrompere della pandemia, ha permesso al Presidente del Consiglio di assumere un ruolo nuovo, più centrale dal punto di vista mediatico, certamente influenzato dalla condizione di emergenza pandemica, ma anche dalla approvazione della prima bozza del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza (PNRR).

La pandemia conferisce al Presidente del Consiglio una salda rappresentanza del Governo ancora in linea, in verità, con il dettato costituzionale. Si assiste a un cambio di passo rispetto al Primo Governo Conte, ove spesso il Presidente aveva lasciato la scena ai due vicepresidenti del Consiglio, Di Maio

<sup>70</sup> Lo ricorda T. GUARNIER, *L'esperienza del «contratto di governo»*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, 3, 2019. Sul contratto di governo A. D'ANDREA, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio (e di altre forzature imposte dai capipartito)*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 667 e ss.

<sup>71</sup> A. DI CHIARA, *Due prassi costituzionalmente discutibili: delibere del Governo “salvo intese” e pubblicazione tardiva dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019, 7.

e Salvini. Nel secondo Giuseppe Conte sceglie di stabilisce una relazione continuativa con il corpo elettorale soprattutto nel periodo del confinamento, volta a dare informazioni e a rassicurare i cittadini<sup>72</sup>. Anche in questo delicato periodo, pur riconoscendo la centralità del Governo, non si può affermare con altrettanta sicurezza un'assunzione di una effettiva centralità da parte del Presidente del consiglio. Si era criticato l'uso frequente dei Decreti del Presidente del Consiglio (DPCM.) che avrebbe potuto costituire la prova dell'esistenza di un ruolo ormai autonomo da parte dell'inquilino di Palazzo Chigi anche nei confronti del suo stesso Governo; l'adozione di atti sganciati dalla deliberazione del Consiglio dei ministri più che testimoniare una sua autonomia segnala la difficoltà dell'intero Governo di dare seguito in tempi brevissimi a discipline flessibili, capaci di inseguire i l'andamento rapsodico della pandemia. Politicamente le fonti del Presidente segnalano anche la necessità di una decisione autonoma per la difficoltà di instaurare durante le emergenze forme di raccordo tra il Governo e il Parlamento e la stessa adozione dei decreti-legge aveva dimostrato come questa stentasse a emergere<sup>73</sup>.

A dire il vero interviene in modo dirompente durante la pandemia un tema che aveva già fatto sentire il suo peso nell'ultimo decennio, ossia il fattore tempo: la richiesta continua di rapidità nella disciplina giuridica dei fenomeni sembra del tutto incompatibile con i tempi della concertazione politica e le forme ormai istantanee di normazione non possono che essere gestite da pochissimi attori; persino il decreto legge è ormai considerato una fonte inadeguata ai tempi ed è spesso affiancato da fonti ancora più snelle, quali appunto i DPCM. Lo dimostrano le scadenze che si susseguono a ritmi vertiginosi in tema di PNRR e lo testimonia lo stesso ciclo di bilancio, che costringe a decisioni autoritarie e parziali qualunque Governo<sup>74</sup>. In questa prospettiva,

<sup>72</sup> G. E. VIGEVANI, *Sistema informativo e opinione pubblica nel tempo della pandemia*, in *Quaderni costituzionali*, 2020.

<sup>73</sup> Nella relazione di sintesi per 2019/2020 il Comitato per la legislazione si è espresso in tal modo: (La pandemia)...«ha fatto emergere un paradosso insito nello strumento del decreto-legge, uno strumento che ha infatti nel tempo mostrato una sua indiscutibile efficacia come “disegno di legge governativo ad iniziativa rafforzata”, per realizzare le priorità del programma di governo, ma che sembra non aver mostrato la necessaria flessibilità per affrontare quelle emergenze per cui i padri costituenti lo avevano disciplinato nell'articolo 77 Cost. Nell'emergenza a prevalere è stato infatti l'antico potere di ordinanza, nella forma di DPCM e dell'impressionante apparato di ordinanze posto in essere dalle regioni». Si veda anche A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, 23 e ss.

Per una dettagliata e condivisibile ricognizione dell'uso delle fonti emergenziali inserite però in un contesto già di per sé caotico e compromesso, si veda A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. emergenza e persistenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2022, 509 e ss.

<sup>74</sup> Lo rimarca anche M. A. GLIATTA, *L'uso dei DPCM nella più recente prassi dei governi di coalizione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2021.

difficile da contrastare, la stessa Corte costituzionale nella sent. n. 198 del 2021 ha riconosciuto ai DPCM una funzione meramente attuativa dei decreti-legge, tentando così di salvare la centralità del decreto-legge come fonte emergenziale e ritagliando alla nuova fonte solo una funzione subordinata alla norma primaria. In tal modo, non si è consentito un uso autonomo e disinvolto di questa fonte e in qualche modo indirettamente si limita l'autonomia del Presidente del consiglio in tema di disciplina dell'emergenza, sempre soggetta a una deliberazione del Consiglio dei ministri, il solo che può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge<sup>75</sup>.

La centralità dell'esecutivo, ben oltre quella consentita nei casi straordinari di necessità e urgenza e dal d. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, è stata favorita dalla debolezza del Parlamento, il quale non è riuscito a esercitare nemmeno un potere di controllo sui decreti-legge che si susseguivano in maniera assai rapida. Soprattutto nel primo decreto-legge, il n. 6 del 2020, si era lasciato ampio spazio ai DPCM di adottare misure restrittive di diritti costituzionalmente previsti, senza che il decreto-legge prevedesse un elenco tassativo dei casi e dei modi di limitazione di quei diritti. Eppure, il Parlamento convertì in brevissimo tempo il decreto senza formulare alcun rilievo<sup>76</sup>.

In un primo momento il Parlamento è stato sopraffatto e superato da una pletera di fonti multilivello che si sono avvicendate e che erano state adottate da molteplici autorità sul territorio della Repubblica: le ordinanze regionali, quelle comunali e quelle del ministero della salute. La stratificazione che sfuggiva ad ogni tentativo di armonizzazione ha contribuito a evidenziare la marginalizzazione delle Assemblee parlamentari non sempre in favore di una centralità del Governo o del suo vertice. In un contesto di tal genere, è assai difficile l'emersione di una figura istituzionale monocratica che possa armonizzare il caos normativo, politico e istituzionale. È semmai il ritorno a una concertazione della decisione politica, attraverso gli organi collegiale che si può incidere positivamente, ripristinando la centralità del Parlamento ma che al verificarsi delle condizioni emergenziali può limitarsi almeno alla necessità di

<sup>75</sup> Così S. LIETO, *L'impatto dell'emergenza sanitaria ed economica da covid-19 sul sistema delle fonti tra livello statale, regionale e locale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 719 che osserva: «In conclusione, la Corte ritiene che le disposizioni oggetto di censura non abbiano conferito al Presidente del Consiglio dei ministri una funzione legislativa, ma soltanto il compito di dare esecuzione alla norma primaria mediante atti amministrativi *sufficientemente* tipizzati. La Consulta non haavalato quella dottrina che ha criticato in special modo al consistente uso dei DPCM soprattutto per il fatto che attraverso di essi sarebbe stato delegato indirettamente a un organo monocratico, privo di indirizzo politico, il potere di bilanciamento tra esigenze di salute e altri poteri contrapposti; per tutti, C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 170.

<sup>76</sup> V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento Governo durante la pandemia*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, che ripercorre puntualmente le tappe della vicenda pandemica attraverso il rapporto tra i due organi, evidenziando la debolezza del Parlamento che non ha esercitato appieno la sua funzione di controllo.

decisioni adottate dal Consiglio dei ministri, come del resto il codice della protezione civile prevede, per la dichiarazione dello stato di emergenza, ma anche per la sua successiva gestione, che deve essere ricondotta nell'alveo dell'art. 77 Cost.

Il Governo Draghi, nonostante si trattasse di un Governo composito, che lasciava all'opposizione solo il partito di Fratelli d'Italia, è riuscito a ricomporre intorno a sé un sistema decisionale integrato. Forte del fatto che il Governo nasceva intorno a due sole finalità, il superamento della pandemia e l'attuazione delle prime fasi del *Next generation EU* esso è stato oggetto di una minore conflittualità che ha inciso sulla condotta e sulla efficacia della sua stessa attività d. Per questo il Presidente ha potuto utilizzare varie forme di coordinamento nel rapporto con i ministeri e ha istituito, sempre nella prospettiva dell'attuazione del PNRR, un dipartimento per l'innovazione e la trasparenza presso la Presidenza del consiglio e una struttura di missione denominata "Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione", che opera presso il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (DAGL) e che svolge compiti di coordinamento delle attività normative legate al Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il Presidente Draghi sembra aver inteso il suo ruolo in linea con il dettato costituzionale, ossia costruendo una *leadership* orizzontale, intesa come attività di impulso e promozione nei confronti del Consiglio dei ministri. Da questa prospettiva si deve interpretare il ruolo sempre più attivo del MEF e della Ragioneria dello Stato, snodi di particolare rilevanza per l'attuazione e la verifica delle missioni del PNRR che hanno affiancato il Premier, congegnando così un assetto decisionale più prossimo a un duumvirato che a una direzione accentrata del solo Presidente del Consiglio; in caso di contrasti, che pure non sono mancati, non sempre la ragioneria e il MEF sono risultati perdenti nello scontro. Di certo il Presidente del Consiglio ha usato armi di persuasione politica, spesso rivolgendosi direttamente alle istituzioni europee e alla Commissione per riequilibrare i rapporti di forza interni. Ha inoltre goduto dell'apporto continuo del Presidente della Repubblica nei rapporti con le istituzioni interne e con quelle internazionali ed europee e ciò lo ha collocato in una posizione di forza rispetto agli altri ministri e nei confronti della esigua opposizione parlamentare<sup>77</sup>; pertanto, il rapporto stretto tra i due organi

<sup>77</sup> Il Capo dello Stato ha sostenuto il Governo Draghi, ma allo stesso tempo non gli ha risparmiato critiche in merito alla decretazione d'urgenza, che in quel periodo non ha subito trasformazioni *in melius*. Con la lettera del 23 luglio 2021, inviata ai presidenti delle Camere e la Presidente del consiglio, il Presidente della Repubblica ha dato conto della promulgazione dissenziente della legge di conversione del decreto-legge n. 25 maggio 2021, n. 73 (recante *Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*), nella quale ricorda come in sede di conversione siano state approvate modifiche «alcune che - alla luce del disposto costituzionale [...] - sollevano perplessità in quanto perseguono finalità di sostegno non



monocratici, la maggioranza politica assai estesa e la fiducia dei mercati e dell'Unione europea lo hanno inserito in un contesto diverso rispetto a quello che aveva conosciuto il Presidente Conte. Eppure, l'impressione complessiva, che è ancora legata alla cronaca e che merita una più ampia riflessione futura, sembra avvalorare l'ipotesi formulata in partenza, ossia che la verticalizzazione degli esecutivi non implica necessariamente anche una presidenzializzazione degli stessi, sebbene non si possa negare una compressione dei livelli decisionali interni al Governo stesso. La pandemia, infatti, aveva ridotto la capacità decisionale collegiale del Consiglio dei ministri, da un lato soppiantata da un apporto tecnico esterno, assicurato dal Comitato tecnico scientifico; dall'altro da una concertazione politica ristretta, operata perlopiù dal Ministro della salute e dal Presidente del Consiglio e orientata a tradurre in decisioni politiche le evidenze scientifiche tenendo conto e bilanciando i diversi e spesso alternativi interessi in campo<sup>78</sup>.

Il piano di ripresa e resilienza ha ulteriormente modificato il quadro e pur non trattandosi di un'emergenza, i tempi ristrettissimi richiesti per la sua adozione, domandano procedure talmente snelle da essere ritagliate su quelle in uso durante la pandemia, ovvero affidando al solo Governo la redazione delle misure necessarie per la sua attuazione e rinviando al Parlamento solo la fase di conversione dei decreti, potenziando nel migliore dei casi la funzione di controllo, ma esautorandolo di fatto della funzione legislativa<sup>79</sup>. Queste nuove condizioni modificano in modo ancora più incisivo la forma di governo, perché le missioni già previste nel *Next generation EU* e affidate all'Unione sembrano voler formulare esse stesse l'indirizzo politico dei prossimi anni. Anche la stessa attuazione di tale indirizzo politico europeo sembra ora affidato a organi nuovi, più accentrati e sottoposti a un controllo ancora più blando da parte del Parlamento<sup>80</sup>.

riconducibili all'esigenza di contrastare l'epidemia e fronteggiare l'emergenza, pur intesa in senso ampio, ovvero appaiono del tutto estranee, per finalità e materia, all'oggetto del provvedimento».

<sup>78</sup> L. GIANNITI, *Il ruolo del Parlamento nel dialogo fra politica e tecnica*, in A. IANNUZZI, G. PISTORIO, *La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 65 e ss. Sul rapporto tra il Comitato tecnico scientifico e il Governo si veda 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, *La gestione dell'emergenza... cit.*, 3 e ss. E. CATELANI, *Evoluzione del rapporto tra tecnica e politica. Quali saranno gli effetti in uno Stato tecnologico?* Editoriale, in *Osservatorio delle fonti*, 2/2022.

<sup>79</sup> Sulla marginalizzazione del Parlamento causata dal Piano di ripresa e resilienza si veda G. MONTEDORO, *Il ruolo del Governo e del Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del PNRR*, in *Passaggi costituzionali*, 2, 2021, 100 e ss.

<sup>80</sup> Sull'indirizzo politico, ormai elaborato *a priori* dalle missioni del PNRR, si è pronunciata A. SCIORTINO, sul sistema istituzionale creato dal PNRR e dal D.L. 77/2021 e sull'impatto che il Piano può avere sulle decisioni politiche, S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 322 e ss.

In questa fase di attuazione del PNRR il Presidente Draghi sembra aver giocato il ruolo di *pivot*, ossia di un accentratore/coordinatore, che deve utilizzare tutto il suo carisma e la sua autorevolezza per creare coesione e ottenere l'attuazione del programma, che nel caso del suo Governo si riduceva alla gestione della pandemia e all'attuazione del PNRR. Per svolgere in modo efficace il suo ruolo di *moral suasion* soprattutto nei confronti del suo Governo, sceglie di utilizzare con parsimonia i DPCM (in linea con le richieste avanzate dal Comitato per la legislazione, che auspicava almeno l'adozione di atti con forza di legge che potessero coinvolgere sebbene in misura minima il Parlamento) tuttavia questo non supera la questione dell'abuso della decretazione d'urgenza, visto che l'attuazione del Piano di ripresa e resilienza contempla profili di straordinarietà, necessità e urgenza.

L'approvazione del d. l. n. 77 del 2021 apporta dei cambiamenti rilevanti nella composizione del Governo e nelle forme di decisione: la cabina di regia, come la dottrina ha in più occasioni ricordato, è la vera novità in merito alla struttura del Governo<sup>81</sup>. Essa è prevista all'art. 1, comma 4 del decreto convertito con modificazioni dalla l. 108 del 2021, che le conferisce « poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR»; l'art. 2 del decreto è dedicato alla sua definizione ed esplicita la sua collocazione in seno al Consiglio dei ministri, sebbene sia previsto che partecipano di volta in volta alla Cabina di regia non l'intero Consiglio, ma i soli ministri competenti per l'area di intervento.

Le attività che il decreto assegna a questo nuovo organo, contenute nell'art.2, comma 2 del d.l.n.77/2021, si sostanziano non solo nell'elaborazione del Piano insieme ad altri organi classici, quali il consiglio dei Ministri e i Ministeri, ma soprattutto in una funzione di raccordo: nei confronti delle Amministrazioni statali (art. 2, comma 2, lett.c); con le Regioni (art.2, comma2, lettera g), comma 3 e comma 5); con il Parlamento, al quale trasmette con cadenza semestrale, per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, una relazione sullo stato di attuazione del PNRR, (art. 2, comma 2 lett e)<sup>82</sup>. In questo senso, la cabina di regia sembrerebbe svolgere un ruolo affine e di sostegno che già svolgono altri organi della Presidenza del

<sup>81</sup> E. CAVASINO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022.

<sup>82</sup> Per quel che attiene al rapporto tra Regioni e verticalizzazione dell'esecutivo, rinvio all'esauritiva ricostruzione di E. RINALDI, *L'accentramento del potere amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, e per un'attenta ricostruzione della struttura istituzionale che fa capo al PNRR a E. CATELANI, *L'accentramento del potere decisionale nel Governo e le fonti di gestione dell'emergenza sanitaria*, entrambi in questo numero dell'*Osservatorio sulle Fonti*.

Consiglio dei ministri, ma in questo caso sembra essere attuata con maggiore vigore, visto che il nuovo organo è presieduto dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri ed è dotato di innumerevoli competenze. Certo, si tratta di un organo con una finalità specifica quella dell'attuazione del Piano di ripresa e resilienza e limitata al tempo di attuazione dello stesso, ma potrebbe costituire un precedente facilmente replicabile. Inoltre, per quanto sarebbe opportuno che il Presidente del Consiglio rimetta al Consiglio dei ministri ogni questione che comporti una responsabilità collegiale, la rapidità dei tempi richiesta sembra pronosticare uno scarso coinvolgimento di quest'ultimo, in favore di una decisione dell'organo monocratico in seno al Governo<sup>83</sup>. In questo senso il nuovo assetto disegnato dal Piano di ripresa e resilienza potrebbe rivelarsi uno strumento volto a potenziare il ruolo del Presidente del Consiglio e più in particolare l'accentramento dei poteri ben oltre la collegialità del Consiglio dei ministri, considerando che la Cabina di regia ha solo un obbligo di *referire* a quest'ultimo, che è ben poca cosa rispetto all'elaborazione delle politiche che essa adotta. È pur vero che lo stesso art. 2, comma 2 del d.l. 77/2021 fa esplicitamente salve le competenze del Consiglio previste dall'art. 95, comma 2 Cost. e dalla l. n. 400/1988; tuttavia, in numerosi altri articoli sembra invece privilegiare la figura e la centralità del Presidente in ogni modo e ben oltre quel dettato della legge sulla Presidenza del Consiglio. Nell'art. 2, comma 6-bis, come era già stato osservato, è il Presidente del Consiglio che svolge una funzione di snodo tra la cabina di regia e il Consiglio dei ministri, spesso anche in modo discrezionale<sup>84</sup>.

Non sono state, dunque, tanto le condizioni emergenziali a rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio, quanto una manifesta volontà di trasformare la forma di governo parlamentare, condivisa dai governi che hanno approvato il piano di ripresa e resilienza e dalle istituzioni europee, che hanno lasciato intendere la necessità di una trasformazione delle istituzioni nazionali per garantire una maggiore efficacia in termini di attuazione del *Next generation EU*.

<sup>83</sup> Lo rileva F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del recovery and resilience facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche* in *Costituzionalismo.it*, 1, 2021, 23 e ss.

<sup>84</sup> *Ivi*, 24.

Sembrirebbe una palese ammissione da parte di queste istituzioni di quanto l'attività politica, intesa come forma suprema di concertazione e di mediazione dei conflitti, sia considerata ormai un ostacolo all'attuazione di misure sempre più rapide e sempre meno condivise. È il segno dei tempi, contrassegnati da una vera e propria regressione delle democrazie, che è necessario arginare<sup>85</sup>.

<sup>85</sup> Sulla regressione delle democrazie come fenomeno di portata mondiale, si sono soffermati R. DIXON E D. LANDAU, *Abusive Constitutional Borrowing. Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2021 e T. GROPPPI, *Menopaggio*, Il Mulino, Bologna, 2020 e N. URBINATI, (a cura di), *Thinking Democracy Now. Between Innovation and Regression*, Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2019.