

L'INDIRIZZO POLITICO, DOPO COVID E PNRR*

ANDREA MANZELLA**

Abstract

The essay deals with the role of the Italian Prime Minister's Office in the implementation of political direction in the light of the health emergency (COVID-19) and National Recovery and Resilience Plan (Recovery Plan, NRRP).

Suggerimento di citazione

A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo COVID e PNRR*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento tenuto 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.

** Presidente del Centro di studi sul Parlamento nella LUISS "Guido Carli" di Roma, già Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Contributo pubblicato ai sensi dell'art. 5 del Regolamento per la valutazione scientifica dei contributi proposti alla *Rivista*.

1. L'irrompere dei fatti è stato, come al solito, creativo di diritto – il diritto di questa emergenza – progressivamente e faticosamente ricondotto a forme “normali”.

Nell'intreccio normativo è possibile però scorgere abbastanza nettamente il concorrere simultaneo dei tre fenomeni che hanno investito il “vertice di Palazzo Chigi” (I.Ciolfi). Si incrociano: sia lo sforzo per una continuità formale; sia l'evidenza di una discontinuità sostanziale; sia la intima coerenza con antiche e ancora irrisolte tendenze sistemiche della nostra forma di governo.

Sotto il primo aspetto, si è registrato l'impegno di governo e parlamento – dopo momenti di scarti e scompensi – volto ad inserire i provvedimenti via via necessitati in una sequenza di fonti che rispecchiasse, almeno formalmente, la “normalità” di gerarchie e competenze. Una marcata “voglia di sanatoria” insomma, sotto la pressione di un'allarmata opinione pubblica, intollerante: sia di dilatorie strettoie procedurale, sia, ancor di più, di dissensi politici sui criteri sostanziali del provvedere (già di per sé precari per il susseguirsi di conoscenze provvisorie).

Da qui una diligenza progressiva del governo nel perseguire una legittimità formale dei suoi provvedimenti; mentre in parlamento si è cercato di salvaguardare, nell'estrema urgenza, almeno il principio del controllo, in assemblea e in commissione: persino con qualche tratto innovativo adeguato alla situazione.

A questa continuità di “superficie” ha corrisposto però – ed è il secondo aspetto – una discontinuità sostanziale: configurata appunto in una verticalizzazione del potere di governo, oggettivamente irreversibile nel caso concreto. Al di là, infatti, della formale dichiarazione dello “stato di emergenza” e della sua straordinaria durata, la complessiva azione di governo ha assunto, sotto l'incalzare dei fatti, una peculiare autonomia. Questa è ravvisabile: sia nella eccezionale consistenza numerica dei provvedimenti; sia nella loro serialità con ricorrenti sovrapposizioni parziali; sia nelle loro “irrefutabili” motivazioni fondate sul richiamo ad una fonte tecnica (di istituzione governativa).

A questa sorta di procedimento “unico” ad *iter* prolungato, si è aggiunta una forma di comunicazione dettagliata e anticipata dei provvedimenti in corso d'opera, da parte del presidente del Consiglio. Una comunicazione, in “ora di punta” dell'ascolto televisivo e singolarmente precedente, anche per i decreti-legge, il “giorno stesso” della loro adozione/presentazione alle Camere (art. 77, co. 2, Cost.).

Un fenomeno di verticalizzazione, dunque, percepibile nella “democrazia del pubblico” come un potere monocratico del presidente del consiglio, peraltro sorretto da indici di larghissimo consenso pubblico, elemento mai irrilevante per il diritto costituzionale.

Questa emersione della figura del presidente del consiglio nella comunità politica non è stata però un'anomalia. Al contrario – ed è il terzo aspetto dell'esperienza vissuta – essa risulta perfettamente coerente con la tendenza sistemica risalente nella nostra forma di governo. Fin dalla fase costituente, il soggetto “non detto” dell'ordine del giorno Perassi – che concludeva il lungo dibattito sulla nostra forma di governo e che sottolineava le «esigenze di *stabilità* dell'*azione* di governo» - fu appunto il presidente del consiglio. Che, però, fu il soggetto “ben detto” dell'art. 95 della Costituzione che proprio sui concetti di *stabilità* e di *azione* si impernia: concetti entrambi intestati al protagonismo del presidente del consiglio.

Per quanto riguarda, “l'azione di governo” essa trova infatti corrispondenza nel potere presidenziale di “promozione” dell'«attività dei ministri». Mentre la “stabilità” di governo trova corrispondenza nel potere presidenziale di «mantenimento» della «unità di indirizzo politico e amministrativo» di quella attività.

A ben vedere, questo primato del presidente del consiglio è stato anzi il fattore unificante della divaricazione – continuità formale e discontinuità sostanziale – registrata al tempo della pandemia. Sono stati infatti i poteri normativi del presidente del consiglio – in un'estesa interpretazione delle previsioni della legge n. 400/1988 – ad annodarsi con il potere legislativo di emergenza: in un contesto che ha di fatto “riconosciuto” al presidente un primario nella iniziativa e nella pubblicità degli atti.

2. Questo primato presidenziale, ricostruibile nella vicenda della crisi pandemica, ha poi trovato la sua epifania formale nella legge n. 108/2021 sul Piano di ripresa nazionale dopo la pandemia (PNRR). Una legge questa di rilevanza costituzionale: dato i richiami formali a fonti di diritto comunitario e ai «vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea» (art. 12,5), vincoli che trovano il loro “naturale” fondamento nelle «limitazioni di sovranità» previste dall'art. 11 della Costituzione. La legge n. 108 sfrutta sino in fondo le risorse istituzionali della legge n. 400 e ha un orizzonte temporale che scavalca le legislature e quindi le possibili variabili dell'assetto parlamentare. Essa segna per vari aspetti l'assoluta centralità del presidente del consiglio e l'autonoma supremazia dei suoi poteri di indirizzo: non solo rispetto alla complessità soggettiva dell'istituzione governo, ma anche rispetto al suo oggettivo programma.

Attraverso la “cabina di regia” – organo tecnico da lui presieduto – il presidente del consiglio ha «poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull'attuazione del PNRR» (art. 1). In particolare, promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone l'attivazione dei poteri sostitutivi in caso di «inadempimento, ritardo, inerzia o difformità» da

parte di regioni, ministri, amministrazioni in relazione agli «obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR» (art. 2 e 12).

Nella *governance* del PNRR spicca, inoltre, l'emarginazione del Consiglio dei ministri, chiamato in causa solo per la «individuazione» dei soggetti in sostituzione o per il «deferimento di singole questioni» da parte del presidente del Consiglio. Per il resto, si fa luogo ad una specie di “collegialità ristretta” ai ministri e sottosegretari di Stato “competenti”. Lo stesso ministero dell'economia e delle finanze «punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR» (art. 6) risulta largamente strumentale alla regia del presidente del consiglio.

Per questo suo rilievo sistemico, la legge n. 108 “rivela” una verità costituzionale, a lungo occultata dalle varie necessità politiche contingenti – elettorali o di coalizione – volte a negare l'effettivo autonomo primato del presidente del consiglio nel governo. Le stesse teorie sul presidente *primus inter pares* e sulla prevalenza collegiale del Consiglio dei ministri nella formazione dell'indirizzo politico, appaiono legate a queste preoccupazioni, comprensibilmente ispirate dalla ricorrente conformazione coalizionale dei governi, piuttosto che da una realistica valutazione della dinamica istituzionale e della sua percezione pubblica.

D'altra parte, la stessa lettera costituzionale consente di arrivare ad un diverso risultato: sia per il distinto meccanismo di nomina del presidente del consiglio e dei ministri (che non è solo temporale, implicando un nesso di preposizione e di scelta dell'uno rispetto agli altri, art. 92,1 Cost.); sia per il reticolo di poteri di direzione, di promozione e di coordinamento attribuiti al presidente dall'art. 95 della Costituzione.

Alla lettera costituzionale si aggiunge il dato della connotazione identitaria che il soggetto presidente conferisce all'intero governo. La consueta denominazione dei governi con il riferimento al solo presidente non è infatti un elemento formale né marginale ma incide largamente, nella comune opinione, sulla fisionomia del sistema.

La stessa fondamentale questione della titolarità dell'indirizzo politico di governo trova, sempre nella legge sul PNRR, una conferma della sua reale attribuzione al presidente del consiglio e, insieme, una chiarificazione del concetto di “indirizzo”, rispetto a quello di “programma” del governo.

Il programma di governo trova infatti origine, si potrebbe dire, in una “risoluzione politica di sistema”: che indica le “cose” che il presidente (incaricato, prima e nominato, poi) “deve fare” attraverso l'attività di governo. I soggetti di tale “risoluzione” sono nelle varie fasi: lo stesso presidente della Repubblica, con la sua libertà di “nomina” (specie nei casi, spesso verificatisi, di crisi di funzionamento del sistema); i partiti politici (nozione ormai “di stile” per indicare i leader di aggregazioni parlamentari decisive per la fiducia); il

Consiglio dei ministri (che «determina la politica generale del governo», art. 2,1, legge n. 400/88); il parlamento (che «accorda la fiducia» con mozione «motivata» in relazione al programma: ma non solo a questo).

Nella sua oggettività, però, il programma di governo consiste in un documento che deve essere interpretato politicamente. È il mero spartito musicale che presuppone, assieme alla sua esecuzione, una interpretazione. In sé e per sé, il programma di governo può costituire nella sua materialità, la continuazione e persino la fotocopia di quelli di precedenti esecutivi o anche consistere nel recepimento di obbligazioni puntuali stipulate dai precedenti governi. Spetta al presidente del consiglio – che, secondo Costituzione, «dirige la politica generale del governo» – interpretare, e si potrebbe dire «vivificare» – il programma di governo con il suo indirizzo politico e mantenere su tale base l'unità e la stabilità dell'attività collegiale.

L'analogia con il direttore che interpreta e dirige, con il suo personale stile, l'esecuzione di un programma musicale da parte dell'orchestra è quanto mai realistica rispetto all'atto interpretativo del presidente del consiglio che dirige in unitaria armonia politica, con il suo potere di indirizzo, l'attività collegiale dei ministri.

La soggettivizzazione dell'indirizzo politico nella figura del presidente del consiglio, desunta da questa lettura sistemica, non risulta in contrasto con altre norme di diritto positivo, se appunto collocate in tale orientamento costituzionale. In particolare, non può sfuggire che la legge n. 400/88 usa il termine «determina» solo per l'indirizzo dell'azione amministrativa (art. 2,1), scindendo significativamente il binomio «politico e amministrativo» dell'art. 95 della Costituzione. La menzione dell'indirizzo politico compare nella legge n. 400/88 solo per la «deliberazione» del Consiglio dei ministri relativa alle «dichiarazioni» con cui il governo chiede la fiducia del parlamento (art. 2,3, lett. a)). La «deliberazione» investe dunque le «dichiarazioni» e non il loro contenuto. Certo, il collegio deve conoscere e condividere la portata e il senso dell'indirizzo del suo presidente – come elemento di corretta posizione e corresponsabilità nei confronti delle Camere – ma non ha dell'indirizzo l'iniziativa né la pregnante decisione.

Una nostra recente esperienza costituzionale ha vistosamente confermato questa autonomia di ruolo del presidente del consiglio: proprio quando tale ruolo è parso strettamente vincolato, se non subordinato, alla esecuzione senza margini interpretativi di un c.d. «contratto di governo». Come in tutte le vicende di vita, è stato nelle fasi terminali di quella esperienza di governo che ne è stato possibile un complessivo giudizio: che ha ribadito la primazia del presidente del consiglio sia sul piano costituzionale interno sia come protagonista in decisivi Consigli europei.

3. La netta distinzione tra indirizzo politico e programma di governo (quello come interpretazione presidenziale di questo) consente di recuperare – pur nella coerenza dei vincoli “europei” – la pienezza di significato di due concetti fondamentali del sistema democratico: la sovranità elettorale nell’ordinamento interno e la sovranità nazionale nell’ordinamento dell’Unione europea.

Vi è ora un elemento comune da cui si deve partire per l’una e l’altra configurazione: è il *Next Generation UE*. Si tratta dello strumento giuridico adottato «per ricostruire l’Europa» dopo la pandemia: con le sue stringenti obbligazioni scandite da traguardi, obiettivi, termini, condizioni, in un orizzonte temporale che prescinde dalle scadenze elettorali nazionali (Reg. (UE) 2021/241).

Il Piano nazionale (PNRR) che ne ha recepito i contenuti non copre certamente l’intero arco programmatico del governo attuale né di quelli futuri. Ma esso certamente, per il suo carattere vincolante, di tipica giuridicità euro-nazionale, “deve” entrare in tutti i programmi dei governi che si susseguiranno nel periodo di durata (salvo, naturalmente, l’oneroso procedimento di revisione: art. 21 Reg. (UE) 2021/241). Tuttavia, nella prospettiva che si è fin qui delineata, ciascun presidente del Consiglio, “fiduciato” dalla maggioranza parlamentare coagulatasi dopo la tornata elettorale, avrà piena libertà di interpretazione e di esecuzione degli obiettivi del PNRR.

In sostanza, da qui al 2026, il programma dei governi avrà un contenuto parzialmente vincolato agli obiettivi e alle scadenze del *Next Generation UE*: ma l’indirizzo politico sarà quello risultante dalla libera interpretazione che, di volta in volta, di esso darà il presidente del consiglio in carica. La “sovranità elettorale” – sempre che non si esprima per una radicale modifica del PNRR e quindi dei contenuti del programma di governo – troverà così piena esplicazione nell’indirizzo politico del presidente del consiglio.

Com’è evidente, i vincoli del *Next Generation UE*, recepiti nei corrispondenti piani dei 27 Stati membri, pongono analoghe questioni in ordine al rapporto fra “sovranità nazionale” e “sovranità europea” lungo la linea di demarcazione del fondativo principio di attribuzioni con l’Unione (art. 5 TUE) e nel «rispetto dell’identità nazionale e della struttura fondamentale politica e costituzionale» degli Stati membri (art. 4,2 TUE).

A parte, infatti, problemi specifici aperti per singoli Stati in base agli articoli 6 e 7 TUE, si pone per tutti gli Stati componenti dell’Unione la questione se il *Next Generation UE*, con il suo carico di obblighi e termini di adempimento (corredati da puntuale apparato sanzionatorio) possa oggettivamente “commissariare” o addirittura “requisire” le strutture fondamentali di governo.

Anche da questa più ampia angolatura, la distinzione tra “programma” (che comunque – coincidendo con la intera “politica” o “attività” generale di

governo – è nozione più ampia del Piano nazionale) e indirizzo politico permette di evitare la contraddizione, se non la collisione tra due principi “non negoziabili” dell’attuale sistema euro-nazionale.

L’obbligo, dunque, di ciascun Paese di rispettare traguardi, obiettivi e termini del *Next Generation UE* – recepiti nell’ordinamento interno – è perfettamente conciliabile con l’autonomia di indirizzo politico di ciascun governo. La libertà, cioè, di interpretare politicamente lo strumento europeo – sia pure dentro un ampio spazio comunque disegnato da invalicabili confini oggettivi – nella gamma di accenti e priorità compatibili per ciascun Paese secondo il giudizio, pienamente discrezionale, del proprio governo.

4. Come si vede, l’emergenza pandemica e il PNRR hanno innestato processi politici, intensi e di lungo periodo: ben al di là di una congiunturale verticalizzazione dell’esecutivo.

In questi processi, il “vertice di Palazzo Chigi” appare certo rafforzato dal nuovo imponente apparato strutturale del PNRR. Ma di esso si avrebbe una visione parziale se limitata all’ordinamento interno: in effetti esso risulta strumentata al ruolo istituzionale del presidente del consiglio nel Consiglio europeo, com-partecipe (con potere di voto e di veto) delle decisioni sugli “impulsi” da dare allo sviluppo dell’Unione e sui relativi «orientamenti e priorità politiche generali» (art. 15 TUE). È in tale contesto che è nato infatti il *Next Generation UE*.

A questa posizione nodale euro-nazionale del presidente del consiglio si deve aggiungere – per una esatta configurazione giuridica della sua preminenza governativa – il protagonismo assegnatogli in Vertici internazionali multilaterali (Nato, G7, G20) e bilaterali, con influenza diretta e indiretta sulle decisioni di politica interna.

Al “presidente del governo” manca ancora tuttavia una base costituzionale autonoma, ricognitiva di questo impetuoso sviluppo di fatto e di diritto. Continua infatti l’attesa di quei «dispositivi costituzionali idonei a garantire la stabilità dell’azione di governo»: il gran discorso aperto, ma non chiuso, in Assemblea Costituente dall’ordine del giorno Perassi nel lontanissimo – in tutti i sensi – 4 settembre 1946.