

L'indirizzo politico alla prova del PNRR: le nuove prospettive del principio monocratico dell'Esecutivo

MARCO MELPIGNANO*

Abstract: *The text focuses, primarily, on the impact of a «Euro-national proceeding of the historic magnitude of the Next Generation EU» on the national policymaking. Successively, the essay focuses on the need to strengthen the position of the Prime Minister arising from the unpostponable need to adapt the fluid and elastic prescriptions of the Constitution to the European context.*

Parole chiave: indirizzo politico, governance, PNRR, Presidente del Consiglio.

Sommario: 1. Premessa. Le ragioni di uno studio. – 2. PNRR ed indirizzo politico: una spinta definitiva verso un indirizzo politico euro-nazionale? – 3. La fase «discendente» dell'indirizzo politico europeo: cenni di anatomia costituzionale dei nuovi equilibri interni. – 4. La Presidenza del Consiglio dopo il PNRR: alla ricerca di nuovi confini. – 5. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 5 gennaio 2024

Suggerimento di citazione

M. MELPIGNANO, *L'indirizzo politico alla prova del PNRR: le nuove prospettive del principio monocratico dell'Esecutivo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Dottorando di ricerca in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società di transizione nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari. Indirizzo mail: marcomelpi@gmail.com.

1. Premessa. Le ragioni di uno studio

Questo breve studio trae le mosse dalla volontà di interrogarsi sul modo in cui un procedimento euro-nazionale della portata storica del PNRR abbia influenzato l'indirizzo politico nazionale, stretto dall' «intreccio» tra forma di governo italiana e forma di governo europea¹.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in maniera del tutto inedita tratteggia delle linee di intervento pluriennali e si presenta come fondamento di uno specifico indirizzo euro-nazionale a scadenza, che, tuttavia, difficilmente esaurirà i suoi effetti nell'arco di tempo prestabilito.

In particolare, nelle battute iniziali dell'elaborato si approfondirà lo studio di detto indirizzo, quale tessera del «mosaico costituzionale»² europeo che, oramai, a quasi un ventennio del fallimento del progetto di Costituzione europea, non sembra più ulteriormente procrastinabile: come è stato convincentemente sostenuto³, il metodo di governo europeo costruito attorno al *Next Generation Eu* ha prodotto pregevoli risultati, al punto da pronosticare che ben presto potrebbe essere adottato «a regime»⁴ attraverso la riforma del Patto di stabilità e crescita.

In seconda battuta, oggetto di ulteriore indagine saranno le ripercussioni sugli assetti istituzionali interni, con specifica attenzione agli eventuali margini di residua discrezionalità per l'esecutivo nella determinazione dei fini secondari di politica nazionale e - mutuando la terminologia della contrattualistica - agli spazi di rinegoziazione dei termini degli impegni presi.

L'assottigliamento dei poteri dell'esecutivo, secondo la pungente critica nichilista, ha favorito una sua torsione da *government*, che trae forza e legittimazione da un indirizzo politico autonomo, in mera *governance*, secondo cui il governo sarebbe ridotto solo a comitato esecutivo di poteri esterni.

Tralasciando - per opportunità e convenienza - i profili più radicali e polemici di questa dissertazione critica⁵, la nuova predominanza del *government* eteronomo,

¹ Si veda, al riguardo, N. LUPO, La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione «composita», in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo, Convegno annuale del Gruppo di Pisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 163.

² Espressione mutuata, in ben altro contesto, da R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita. Come si forma una Costituzione tra norma e sentire comune*, Luiss University Press, Roma, 2019, p. 95.

³ N. LUPO, *Next Gen EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2022, pp. 730 ss.

⁴ *Ibid.*, p. 732.

⁵ Si consenta di rinviare completamente ad A. MORRONE, *Indirizzo politico ed attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni Costituzionali*, n.

ossia di un «governo» di provenienza esterna, ha implicato anche lo spostamento dell'asse di impulso della «funzione creativa unificante»⁶ nelle mani delle istituzioni europee, capaci così di plasmare le attuazioni nazionali e le singole attività di governo.

Il sistema multilivello del PNRR, indi, ha sancito irreversibilmente la sublimazione dell'indirizzo politico come «cifra domestica»⁷ e propria dell'ordinamento nazionale, che ora si mostra, piuttosto, quale specificazione dell'indirizzo europeo che il Presidente del Consiglio «come membro del Consiglio dell'Unione concorre a determinare»⁸.

Questo scenario, naturalmente, non è stato influente rispetto alla fisionomia delle attribuzioni del Presidente del Consiglio, che ha dovuto (e tuttora deve) dispiegare molte forze nel «mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico» (*ex art. 95 Cost.*), essendo incaricato di garantire «l'aggiustamento permanente»⁹ e, quindi, operare continuamente una sintesi fra le istanze popolari *bottom-up* (*ex art. 3 co.2 Cost.*) e quelle *top-down*, dovute dalla limitazione di sovranità (*ex art. 11 Cost.*) derivante dal «formante europeo»¹⁰, oramai assunto a categoria ineludibile nello studio della forma di governo nazionale.

Si vuole sostenere come l'influenza del vincolo unionale, tuttavia, non abbia azzerato i margini di manovra dei governi che, a seconda della peculiare direzione impressa dal Presidente all'attività di governo, conservano proprie distinte

1/2018, p. 24. Nel suo saggio di eziologia costituzionale, nel tracciare le coordinate fondamentali della crisi dell'indirizzo politico, sostiene che la perdita di un suo chiaro fondamento (sia lo Stato, i partiti politici o la Costituzione) sia stata la causa essenziale del passaggio da autonomia dell'indirizzo ad eteronomia.

⁶ In questo senso A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in *Passaggi costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2023, p. 246; questa espressione è stata utilizzata dall'A., ancor prima, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (diretto da), *I Presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nella storia della Repubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2022.

⁷ *Ibid.*

⁸ N. LUPO, *Il governo tra Roma e Bruxelles*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 195-218.

⁹ A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, cit., p. 249.

¹⁰ Sull'opportunità di considerare l'UE come formante della forma di governo italiana si veda, da ultimo, I. RUGGIU, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea*, Relazione provvisoria al Convegno AIC tenutosi a Brescia il 27-28 ottobre 2023, consultabile in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it; sulla teoria del formante, originariamente declinata sul piano comparato ed intesa quale base giuridica di un istituto, si veda almeno, A. GAMBARO, R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, Utet, Torino, 2009, pp. 3-7.

identità¹¹; queste ultime trovano causa, origine e legittimazione nel singolo indirizzo politico che, però, a sua volta, non può sfuggire alla dialettica parlamentare con gli attori partitici al fine della determinazione della politica nazionale, «crogiuolo»¹² dei possibili indirizzi politici.

In tutto questo rimane sullo sfondo il Capo dello Stato, organo di garanzia e, per questo, titolare dell'indirizzo politico costituzionale (secondo la celebre intuizione di Paolo Barile)¹³ volto all'attuazione concreta del dettato costituzionale e, allo stesso tempo, garante del complessivo «indirizzo politico europeo»¹⁴, di cui il *Next Generation Eu* altro non è che una peculiare e straordinaria estrinsecazione¹⁵.

Assodata la sussistenza di una relazione biunivoca ed interdipendente fra indirizzo presidenziale ed identità del governo, deve allo stesso modo sottolinearsi come l'osmotica contaminazione europea abbia sì favorito il processo di verticalizzazione dell'esecutivo, ma abbia richiesto e - a tratti imposto- il dogma della stabilità, intesa come parametro di affidabilità del singolo *partner* nazionale: non può sfuggire, infatti, che fra gli organi costituzionali il governo è sicuramente «quello che più direttamente ha risentito del processo di integrazione, fruendo di un surplus di legittimazione nei confronti del Parlamento»¹⁶.

Questo contributo, dunque, vuole indagare le reali motivazioni sottese alla necessità di rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio, che non

¹¹ Secondo A. MANZELLA, l'indirizzo politico è la causa efficiente dei tre elementi indispensabili per la nozione di governo, ovvero identità, unità e riconoscibilità dall'esterno, cfr. *supra Il Presidente del Governo*, cit.

¹² Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo*, Giuffrè, Milano, 1961.

¹³ Per la disamina intorno alla teoria dell'indirizzo politico costituzionale si consenta rimandare a P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958.

¹⁴ Sulla relazione tra Capo dello Stato e «indirizzo politico europeo» si veda G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica* in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo fra Unione Europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 402.

¹⁵ Trattasi, tuttavia, di una tesi non unanimemente condivisa dalla dottrina. In senso contrario, infatti, si vedano almeno F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e Pnrr: una discrezionalità per il giudice*, in *La Magistratura*, 12 agosto 2022, che sposa la teoria della «legificazione» del piano e, quindi, della vincolatività giuridica nei confronti di tutti gli operatori giuridici; F. GIAVAZZI, *Quali modifiche al PNRR*, in *La Repubblica*, 24 settembre 2022, che considera il PNRR un contratto bilaterale con l'Unione Europea e ciascuno Stato membro.

¹⁶ G. RIVOSECCI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo* in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo fra Unione Europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 188.

consistono solo ed esclusivamente in ragioni meramente elettorali, volte più a consolidare la concezione verticistica della politica che a modificare i lineamenti dell'esecutivo, ma rispondono all'esigenza non rinviabile di adeguare alla realtà euro-nazionale le prescrizioni fluide ed elastiche della Carta Costituzionale¹⁷ riguardanti il Presidente del Consiglio, se è vero che «il mutamento delle condizioni può consentire (...) un'applicazione evolutiva (...) delle regole costituzionali»¹⁸.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nelle procedure di raccordo con l'Europa e nelle due *governance* susseguitesi in Italia, ha esaltato la «curvatura monocratica»¹⁹ dell'esecutivo in risposta alla destrutturazione del funzionamento collegiale; vieppiù, la sovraesposizione mediatica che ne è derivata ha legittimato «la posizione di primazia attiva nel Paese e nella società»²⁰ del Presidente del Consiglio ed, esternamente, ne ha confermato la funzione di punto di tangenza con le istituzioni europee.

Infine, si tratta di valorizzare al massimo l'esperienza del PNRR, quale occasione per svelare la «sinopia del regime di primo ministro»²¹ latente nell'architettura costituzionale, che vuole il Presidente del Consiglio non compreso nei fitti reticolati delle dinamiche partitiche tipiche del governo parlamentare, ma posto in una «situazione di autorità unica nel sistema parlamentare che lo pone al crocevia dei flussi e di decisioni (...)»²².

2. PNRR ed indirizzo politico: una spinta definitiva verso un indirizzo politico euro-nazionale?

Il nuovo procedimento «euro-nazionale»²³ delineato dal Regolamento n. 2021/24, imperniato sul dispositivo di ripresa e resilienza (RFF) ed attuato in Italia con il

¹⁷ A. PREDIERI, voce *Presidente del Consiglio*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani-Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, p. 2.

¹⁸ V. ONIDA, *Il mito delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, n. 1/2004, p. 23.

¹⁹ G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del PNRR*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul PNRR*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 84.

²⁰ A. PREDIERI, voce *Presidente del Consiglio*, cit., p. 7.

²¹ A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, cit., p. 240.

²² A. PREDIERI, voce *Presidente del Consiglio*, cit., p. 7.

²³ Cfr. A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *federalismi.it*, n. 19/2022; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *federalismi.it*, n. 5/2023; N. LUPO, *L'aggiornamento e l'integrazione del PNRR, tra crisi energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2023; N. LUPO, *NextGen EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2023.

c.d. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ha riproposto la *vexata quaestio* della costituzionalistica classica sull'indirizzo politico, ora ulteriormente complicata dal continuo dialogo interistituzionale imposto dal meccanismo di integrazione europea.

Preliminarmente, prima di vagliare specificatamente se ed in che misura il nuovo «metodo di governo»²⁴ e, in generale il «new model of Eu policy-making»²⁵ abbia influito e si sia intrecciato con l'indirizzo politico nazionale, appare opportuno soffermarsi brevemente e a livello teorico su come questo strumento si sia inserito in uno dei «paradigmi e istituti cardine del nostro sistema costituzionale»²⁶, come l'indirizzo politico.

Sul punto, un adeguato e convincente punto di partenza è rappresentato dalla teoria elaborata da Manzella di un preesistente indirizzo politico «di sistema»²⁷, risultato della lettura in combinato disposto degli artt. 139, 3 co. 2 e 11 Cost.

Secondo questa teoria, nelle maglie dell'immutabile forma di Stato repubblicana e democratica ex artt. 139 e 1, ontologicamente tesa al promovimento dell'eguaglianza sostanziale (art. 3 co. 2), si realizzerebbe una continua integrazione con l'ordinamento comunitario a mezzo della valvola permanente²⁸ di trasformazione costituita dalla norma a fattispecie aperta dell'art. 11 Cost, nella parte in cui consente «limitazioni di sovranità» in condizioni di parità con altri Stati.

La lettura congiunta dei tre articoli menzionati costituirebbe l'ossatura di un indirizzo politico indipendente ed insensibile al susseguirsi delle maggioranze parlamentari che, invece, sarebbero cotitolari di un contingente indirizzo politico elettorale di maggioranza a «scadenza fissa», coincidente, a seconda dei casi, con la fine dell'esperienza di Governo o della legislatura.

In questo quadro si innesta il PNRR, quale strumento «di pianificazione per obiettivi a valenza principalmente politica»²⁹, prima ancora che mezzo giuridico, che, nei modi e nei limiti che in seguito si approfondiranno, dovrà «entrare in tutti

²⁴ Come giustamente sottolinea L. BARTOLUCCI in *Le modifiche del Pnrr tra cambi di indirizzo politico e nuove circostanze oggettive*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2/2022, p. 529, nota 17: la Commissione, nella comunicazione presentata il 9 novembre 2022 ha espresso la volontà di inglobare il metodo di governo del Pnrr nella nuova *governance* europea.

²⁵ Cfr. N. LUPO, *I fondamenti europei del PNRR*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 3.

²⁶ G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del PNRR*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul PNRR*, cit., p. 87.

²⁷ F. PEDRINI, *Colloquio sul Parlamento. Intervista al Prof. Andrea Manzella (Roma, 13 febbraio 2023)*, in *Lo Stato*, pp. 191-192.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid-Rassegna*, 2021, p. 11.

i programmi dei governi che si susseguiranno nel periodo di durata»³⁰: dal punto di vista assiologico, dunque, il Piano è uno precipitato della clausola dell'art. 11 Cost.

Dunque, una lettura di tal genere sembra ora essere ineluttabile nell'attuale periodo di «policrisi», sicché l'ingresso del PNRR nel «circuito dell'indirizzo politico»³¹ deve essere salutato positivamente, quale unica «via di uscita» per lasciarsi indietro gli effetti distruttivi della pandemia.

Gli interventi del PNRR non rappresenterebbero, quindi, un «commissariamento» dell'indirizzo politico nazionale, bensì, per i motivi che dopo si diranno, una cornice previamente concertata all'interno della quale gli esecutivi possono svolgere, seppure in maniera più limitata, la propria discrezionalità politica.

Secondo chi scrive, l'indirizzo nazionale persiste ed, anzi, coesiste con l'ingresso di nuovi «vincoli qualitativi»³², con la precisa e perfetta scansione temporale degli interventi e con la preventiva statuizione degli strumenti normativi di implementazione che, invece, legittimerebbero, almeno *prima facie*, le facili propensioni a bollare il PNRR come una «mera applicazione del dettato normativo sovranazionale, essendo il Governo vincolato in tutto e per tutto dall'Unione europea in cambio della concessione di sussidi e prestiti del *Recovery Fund*»³³; parimenti, l'obbligo di conformarsi al *diktat* europeo nell'*an, quid, quando* e, parzialmente, nel *quomodo*³⁴ sicuramente svaluterebbe il potere di indirizzo in mera «funzione tecnica di esecuzione»³⁵, se solo non fosse previamente concertato in sede euro-nazionale.

All'emersione di vincoli qualitativi fa da contraltare la sussistenza di vincoli quantitativi, qui presenti in un'ottica completamente innovativa e ribaltata rispetto al passato, che si fonda sull'aumento di spesa e non più sulla riduzione in funzione della crescita economica³⁶.

³⁰ A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *federalismi.it*, cit., p. 150.

³¹ C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Libreria goliardica, Pisa, 1964, p. 556.

³² F. SALMONI, *Recovery Fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista Aic*, n. 3/2022, p. 1.

³³ F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, p. 40.

³⁴ F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., p. 1.

³⁵ Espressione utilizzata da A. MORRONE, *Indirizzo politico ed attività di governo*, cit., p. 25.

³⁶ In tal senso si esprime opportunamente L. BARTOLUCCI, *Le modifiche del PNRR tra cambio di indirizzo politico e nuove "circostanze oggettive"*, cit., p. 326, nota 8.

Alla luce di quanto appena detto, seppure non sembra contestabile il fattuale indebolimento «esterno» dell'esecutivo, tuttavia, deve rilevarsi come il quadro descritto non riveli una condizione patologica del processo di integrazione europea, ma ne incarni piuttosto un avveniristico «modello costituzionale inedito»³⁷, impensabile solo qualche anno fa, ma imprescindibile per tentare di lasciarsi alle spalle le tragiche conseguenze della pandemia.

Non è mancato, però, chi, come Clarich³⁸, nel disaminare la questione della natura giuridica del piano, ha ovviato alla supposta cogenza dei vincoli stabiliti, optando, invece, per la classificazione quale atto politico ed, in quanto tale, dotato conseguentemente di un basso grado di vincolatività nei confronti dei soggetti attuatori.

In accordo con questa teoria, sussisterebbe solo un vincolo di «coscienza», intrinsecamente fondato su ragioni di coerenza, mentre non potrebbero assolutamente derivare «vincoli giuridici»³⁹ né sull'adozione delle leggi né sui relativi contenuti, e ciò anche in ragione dell'incontestabile e longevo assunto che un «atto di indirizzo, per quanto preciso e dettagliato, non sia in alcun modo diretta espressione dell'unità della funzione di indirizzo»⁴⁰.

La tesi di Clarich, per quanto sia incontestabilmente logica e in piena armonia anche con l'approvazione del Piano mediante risoluzioni parlamentari, mal si rapporta con il sistema di risulta delle fonti del diritto e con la c.d. «legificazione» del Piano (e della sua *governance*) atteso che, almeno in astratto, lo stesso potrebbe essere a sua volta abrogato per legge.

Ad escludere il lato giuridico insito all'indole «bifronte» del PNRR non vale nemmeno la circostanza che esso si sostanzia di fatto in un autovincolo sia politico che economico⁴¹- quest'ultimo più stringente di quanto immaginabile- visto che un'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi farebbe incorrere lo Stato in una pesante sanzione reputazionale presso i mercati finanziari.

³⁷ E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempi di crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 33.

³⁸ M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale*, cit., p. 11 ss.; Per un'esauriente trattazione del tema si consenta rimandare a L. BARTOLUCCI, *Le modifiche del PNRR tra cambio di indirizzo politico e nuove "circostanze oggettive"*, cit., p. 326 ss.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ G. AMATO, *Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1970, p. 99.

⁴¹ È questa la tesi (da condividere) di L. BARTOLUCCI in *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta Online*, n. II/2022, p. 521 ss.

Ancora, l'accesso su base volontaria al Piano, ulteriormente garantito dalla mutuazione del modello degli atti complessi a formazione progressiva⁴², oltre alla possibilità di «scegliere» di quali risorse avvalersi o, semplicemente, di richiedere una quota minore, inducono, da un lato, a sostenere la natura anche giuridica e vincolante del Piano, e, dall'altro, a rigettare la teoria per cui la logica del «prendere o lasciare»⁴³ informerebbe tutto il Piano.

A farla «da padrona» resta comunque la singola volontà degli Stati: come è stato chiarito⁴⁴, è su questo indefettibile paramento che si innesta il «vincolo esterno», qualora si voglia rievocare l'efficace formula utilizzata da Guido Carli per descrivere il contesto italiano *post* Maastricht.

Se, come conviene, si condivide la teoria della tripartizione procedimentale dell'indirizzo politico proposta da Martines⁴⁵, può ben argomentarsi sull'indisponibilità delle fasi teleologiche e strumentali del PNRR, sicché gli strumenti della normazione preordinati – principalmente decreti legge o decreti delegati – sarebbero una variabile dipendente degli obiettivi previsti: al riguardo, si è giustamente rievocato con successo il concetto di indirizzo politico «normativo»⁴⁶, adesso nel pieno della sua «seconda giovinezza».

Anzi, nell'indirizzo politico «euro-nazionale» le tre scansioni semantico - temporali dell'indirizzo politico tendono a confondersi in modo irreversibile nel momento di approvazione del piano, per riemergere, eventualmente, soltanto nel caso di successiva modifica degli obiettivi: a parere di chi scrive, la concentrazione e l'integrazione «esogena» delle varie fasi dell'indirizzo politico altro non è che un tangibile sintomo dell'andamento «a fisarmonica»⁴⁷ del processo di integrazione europea che si intensifica notevolmente nei momenti di difficoltà.

Quanto alle fonti, il Piano si pone in piena continuità con la prassi degli ultimi decenni che tende a privilegiare gli atti normativi del governo: il fatto che sui 53 provvedimenti normativi primari da approvare fra il 2021 e il 2026, il numero di leggi ordinarie sia soltanto di poco superiore agli atti di derivazione governativa⁴⁸

⁴² D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali*, cit., p. 23.

⁴³ F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., p. 13.

⁴⁴ N. LUPO, *I fondamenti europei del PNRR*, cit., p. 6.

⁴⁵ T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 208.

⁴⁶ A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana: un ritorno all'indirizzo politico "normativo"*, in *federalismi.it*, n. 18/2021, p. 252.

⁴⁷ In questo senso si esprime I. RUGGIU, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea*, cit., spec. p. 8.

⁴⁸ A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2022, p. 735.

potrebbe almeno giustificare la qualificazione del Governo alla stregua di «Signore delle fonti»⁴⁹.

Una riflessione a parte merita sicuramente la decretazione d'urgenza: nell'ambito del PNRR, infatti, questa si trova stretta fra il carattere programmatico e a lungo raggio del Piano, che ne renderebbe sconsigliato l'uso - in favore di un maggiore ricorso alla delega legislativa- e l'esigenza di fronteggiare molteplici e concomitanti scadenze che, tra l'altro, richiedendo un elevato grado di *expertise*, si conciliano meglio con i più ampi spazi di informalità e riservatezza in capo all'esecutivo⁵⁰. Tanto basta a comprendere perché, nella realtà quotidiana politica e parlamentare, non abbia trovato seguito l'ordine del giorno Butti, Ceccanti, Dori, Corneli, Paolo Russo, approvato in occasione dell'esame della legge di conversione del d.l. 152/2021: questo riproduceva un parere del Comitato per la legislazione che auspicava una «programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo (...) che eviti il ricorso a decreti di legge di ampie dimensioni, con possibile pregiudizio di un'adeguata istruttoria legislativa».

A margine di queste considerazioni di *realpolitik*, ragionando sui principi, non può non ravvisarsi una evidente distonia con la chimera della semplificazione e della razionalizzazione della legislazione che, come è noto, è una riforma abilitante del Piano e con la relativa istituzione dell'Unità per la razionalizzazione ed il miglioramento della normazione presso il DAGL, uscita fortemente ridimensionata dalla nuova *governance* predisposta dal governo Meloni e non più annoverabile tra gli «angeli custodi del PNRR»⁵¹.

Lungi dal prendere una posizione favorevole sull'incontrollata espansione della decretazione d'urgenza, la cui standardizzazione⁵² sembra ormai consolidata in una lettura evolutiva del sistema delle fonti, è quantomai doveroso interrogarsi se un brusco abbandono della decretazione d'urgenza ed il puntuale esperimento in ogni caso di approfondite istruttorie possa concorrere ad inverare il pericolo della monopolizzazione dell'agenda politico-parlamentare da parte del Piano, esaurendo gli spazi per l'attuazione del contingente indirizzo politico di maggioranza.

Il Piano impone agli addetti ai lavori un'ulteriore e forse più profonda considerazione: assodato che «di qui al 2026, l'indirizzo politico del governo

⁴⁹ *Ibid.* L' A., mutuando l'espressione di M. CARTABIA, intende sottolineare la preminenza dell'esecutivo nel circuito decisionale legato al PNRR.

⁵⁰ In questo senso, pure in riferimento al sovraccarico delle Camere nel periodo di politicrisi, cfr. D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali*, cit., p. 30.

⁵¹ Così S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista Aic*, n. 3/2022, p. 227.

⁵² *Ibid.*

italiano sarà vincolato»⁵³, si deve riflettere sul senso di continuare a bollare il decreto legge come patologia cronica del sistema⁵⁴ e non, invece, cominciare a considerarlo opportunamente come veicolo per far conciliare la coesistenza fra indirizzo comunitario e indirizzo di maggioranza, dando nuova linfa all'idea di «disegno di legge governativo rafforzato dalla posizione dell'atto che ne consente un'immediata operatività» elaborata da Predieri⁵⁵ ormai cinquant'anni fa, ma estremamente attuale.

Tornando al *core business* di questa breve trattazione, si rileva come momento di impulso unitario tipico dell'attività di indirizzo politico immaginato da Costantino Mortati e la sua fase teleologica risultino essere concertate, o, meglio fortemente condizionate, nel consesso europeo dapprima dalla Commissione in sede di trattative e, poi, eventualmente dal Consiglio in sede di decisione.

Questo elemento non stona affatto con gli attuali lineamenti della forma di governo nazionale e ne riproduce chiaramente un nuovo punto di equilibrio, in cui si ritrova coinvolta anche l'amministrazione, nel ruolo non più di mero esecutore, ma, in talune situazioni, di «decisore politico»: deve sposarsi, pertanto, senza alcuna riserva la tesi di Colapietro⁵⁶ per cui l'analisi sull'indirizzo politico del PNRR deve coprire tutto l'*agere* pubblico, trascendendo i confini tradizionali del rapporto Parlamento- Governo⁵⁷.

In considerazione di quanto poc'anzi detto, se l'indirizzo politico si risolve nell'individuazione dei fini e dei mezzi idonei al raggiungerli⁵⁸, cui concorrono molteplici attori in ragione dei loro diversi «pesi specifici», in un'ottica elastica, sembrerebbe piuttosto naturale che nei periodi di crisi sistemica le istituzioni europee concorrano ed, anzi, prevalgano nella determinazione dell'indirizzo politico.

⁵³ Espressione tratta da A. MANZELLA, *I ruoli di chi guida il nostro Paese*, in *Corriere della Sera*, 15 novembre 2021.

⁵⁴ In questo senso invece S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, cit.

⁵⁵ A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in A. PREDIERI, F. CAZZOLA, G. PRILLA, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1975, p. XX.

⁵⁶ C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo alla "prova" del piano nazionale di ripresa e resilienza* in *Rivista Aic*, n. 3/2022, p. 4.

⁵⁷ Si permetta, in questa sede, un rimando ad A. MANZELLA che sostiene che «non è sufficiente che l'indirizzo politico sia canone dell'azione di governo e parlamento. È anche necessario che esso abbia un certo grado di vincolatività per le autonomie, che abbia un significato per il pluralismo sociale e istituzionale che compone lo Stato Repubblicano», in *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 322.

⁵⁸ T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., p. 208.

3. La fase «discendente» dell'indirizzo politico europeo: cenni di anatomia costituzionale dei nuovi equilibri interni

Si peccherebbe di parzialità ed incompletezza, con l'ulteriore rischio di rimanere incagliati senza via di uscita in quella che Manzella definisce la «prima tendenza nichilista dell'indirizzo politico»⁵⁹, se non si considerassero - seppur brevemente - i riflessi dell'attuale quadro sulla relazione tra i due classici protagonisti dell'indirizzo politico, Governo e Parlamento.

La questione, ben più ampia, esula dalla sola casistica legata al PNRR ed attiene al più generale tema del «Governo in Parlamento»⁶⁰.

Trattasi, in sintesi, di risolvere il legittimo interrogativo se il PNRR costituisca la sintomatica anticamera di quello che Manzella chiama «ascarismo parlamentare»⁶¹ (in forma irreversibile), figlio dell'interpretazione del Parlamento come *continuum* tra governo e maggioranza, o se, al contrario, secondo un'angolatura ottimistica, questo possa fungere da volano per una nuova centralità dell'Assemblea, specie nella funzione di controllo «posto che i parametri di valutazione dell'attività di governo sono ora chiaramente definiti»⁶².

La discussa marginalizzazione del Parlamento nel Piano, poggiata sull'assunto dell'inconciliabile antinomia fra democrazia e tecnocrazia, sarebbe smentita dalla valorizzazione della sua funzione di indirizzo e controllo che, secondo la visione radicale di Predieri, rappresentava la «funzione tipica»⁶³ dell'Assemblea.

Si ritiene che qualsiasi perplessità sul tema in oggetto possa facilmente risolversi facendo riferimento alla supposta alternanza *case by case* del «neodualismo»⁶⁴ tra Governo e Parlamento nella determinazione dell'indirizzo politico⁶⁵ a seconda dei soggetti destinatari di direttive: se, come è vero, il Piano si sostanzia in molteplici prescrizioni impartite alle Amministrazioni, la prevalenza del Governo è

⁵⁹ Cfr. A. MANZELLA, in *Il Parlamento*, cit., p. 324; L' A. riteneva che questa tendenza si concretizzasse nella falsa credenza che l'indirizzo politico fosse fissato dalla «mano invisibile dell'andamento della congiuntura mondiale o delle decisioni politico-militari dell'Alleanza atlantica o della Comunità Europea»;

⁶⁰ L' espressione, che ricalca la formula anglosassone di “King-in parliament” costituisce il titolo di un saggio di A. MANZELLA originariamente pubblicato in S. RISTUCCIA (a cura di) *L'istituzione Governo: analisi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 87-111.

⁶¹ A. MANZELLA, *Passaggi costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2023, p. 132.

⁶² Così N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, 1, 2022, p. 6.

⁶³ A. PREDIERI, *Costituzione e pianificazione*, Edizioni di comunità, Milano, 1963, p. 511.

⁶⁴ Si veda A. PACE, *Disegno costituzionale e mutamenti nella forma di governo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1975.

⁶⁵ A. MANZELLA, in *Il Parlamento*, cit., p. 322.

ineludibile, sicché l'immagine ossimorica «del rafforzamento di un governo indebolito»⁶⁶ non si discosta eccessivamente dalla realtà attuale.

Sul versante normativo, ovviamente, anche le misure attuative del PNRR dovranno fare i conti con il «monocameralismo di fatto»⁶⁷, che produce l'effetto di «limitare la discussione sui disegni di legge - per lo più di conversione dei decreti legge - alla prima Camera in cui il procedimento ha preso avvio, al fine di trasformare la deliberazione della seconda Camera in un mero atto di ratifica della prima»⁶⁸ mediante l'apposizione di questioni di fiducia su maxiemendamenti a disegni di legge di conversione di decreti legge ovvero a disegni di legge delega⁶⁹.

Senza indugiare oltre, non può negarsi che, per un'eterogenesi dei fini, questa prassi abbia curiosamente aperto degli spazi di incisiva modifica da parte del singolo parlamentare, seppure circoscritti all'esame in commissione in sede referente nella prima camera di assegnazione che, in concreto, sembra più assumere le caratteristiche morfologiche tipiche della sede redigente.

Avviandoci verso la fine di questa prima parte dell'analisi, sembra quasi pleonastico rilevare che l'indirizzo politico, letto alla luce ed in luce del PNRR, sia difficilmente compatibile con l'idea «esistenziale» di indirizzo politico ipotizzata dal Lavagna⁷⁰, caratterizzata da una «inversione metodologica» per cui questo sarebbe ricavato deduttivamente *ex post* dal complesso degli atti politici compiuti: dalle azioni ai fini e non viceversa⁷¹. A fortiori, appaiono non convincenti le radicali ipotesi interpretative di Dogliani⁷², secondo cui l'indirizzo politico conserverebbe soltanto una generale rilevanza ermeneutica e, teoricamente, fungerebbe da strumento per ritrovare un'finalità unificante agli atti del governo, e di Ciarlo⁷³ il quale, secondo una ricostruzione pragmatica, nega qualsivoglia valore normativo e

⁶⁶ I. RUGGIU, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea*, cit., spec. p. 6.

⁶⁷ A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Mucchi Editore, Modena, 2020, p. 65.

⁶⁸ I. MASSA PINTO, *Il monocameralismo di fatto e la questione della validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2022, p. 89.

⁶⁹ Come ricorda A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, cit., p. 737, sia il disegno di legge delega di riforma del processo penale che il processo di legge delega del processo civile sono stati approvati con queste modalità.

⁷⁰ C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra capo del governo e ministri*, Edizioni universitarie, Roma, 1942, p. 68 ss.

⁷¹ A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., p. 18.

⁷² Cfr. per una diffusa trattazione del tema, M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985.

⁷³ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e dell'identità partitica*, Liguori Editore, Napoli, 1988.

lo considera costituito solo «dagli atti degli organi costituzionali in grado di esprimere la distinzione tra le forze politiche»⁷⁴.

Pertanto, la dimensione prettamente politica e di indirizzo del Piano non è sufficiente: la sua capacità di vincolare seppure in modo interposto i contenuti e le forme degli atti normativi rende ipotizzabile una prospettiva ibrida del Piano che tenga conto anche del suo lato giuridico, ricomprendendolo fra «le forme di programmazione euro-nazionale dell'intervento normativo»⁷⁵.

Si vuole sostenere che la eterodirezione dell'indirizzo politico derivante dal PNRR non incida *ex se* sulla vincolatività dello stesso piano e che le questioni attenenti la natura giuridica dello stesso restino comunque ineluttabilmente interconnesse; difatti, come è stato ineccepibilmente sostenuto, la vincolatività giuridica del PNRR è «assicurata dall'aggancio esterno al diritto europeo, e alla peculiare efficacia che questo produce nell'ordinamento italiano, sul fondamento degli artt. 11 e 117 Cost»⁷⁶ e si iscrive in una «dimensione procedurale del diritto dell'Unione Europea, specificatamente richiamata dagli artt. 81 e 97 Cost»⁷⁷.

In questa declinazione può riscoprirsi, in chiave euro-nazionale, il cardine dell'*archè*⁷⁸ costituzionale⁷⁹ dell'indirizzo politico, risultante dalla lettura combinata dei suddetti articoli, in armonia con un orizzonte costituzionale pienamente integrato nella logica europea.

Ad ogni modo, la fase «discendente» di esecuzione del Piano si concreta in una decisione *ex art. 288 TFUE*, che è obbligatoria e direttamente applicabile nei confronti dei destinatari determinati e, quindi, potenzialmente, anche efficace.

Quest'importante attributo si coglie ancor meglio ove rapportato all'assenza di vincolatività dell'altro strumento di raccordo con la dimensione europea, ovvero le *country-specific recommendation*, teoricamente fondato sul meccanismo «*comply or*

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 190-191.

⁷⁵ Cfr. E. CAVASINO, *Le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-statale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022.

⁷⁶ D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali*, cit., p. 26 ss.

⁷⁷ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., p. 6.

⁷⁸ Questa espressione è utilizzata da A. MORRONE, *Indirizzo politico ed attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2018.

⁷⁹ Come noto, però, la teoria del fondamento costituzionale dell'indirizzo politico, postulando la «sublimazione» del programma politico in vista dell'imparziale attuazione della Costituzione, esclude la persistenza di un temporaneo indirizzo politico di maggioranza, cui spetterebbe soltanto «il potere di determinare i fini dello Stato mediante l'attuazione della Costituzione» e, pertanto, appare poco compatibile con quanto va sostenendosi.

explain», ma che ha sinora riscosso un seguito molto esiguo⁸⁰; un'ulteriore parametro di paragone confermativo fa capo ai PNR, ovvero i Piani Nazionali di Ripresa, adottati in Europa a mezzo di raccomandazioni⁸¹, *ex se*, non vincolanti.

La duplice trasposizione legislativa del PNRR (prima con il d.l. 77/2021 - che ha introiettato il Piano nell'ordinamento italiano - e poi con il d.l. 13/2023) fonda la vincolatività dei contenuti nelle disposizioni costituzionali di cui agli articoli 11 e 117 Cost. e non già nel mero tenore programmatico, atteso che non ne sarebbe assicurata alcuna copertura da un'eventuale successiva abrogazione *ex lege* sia tacita che espressa.

Ovviamente, ciò comporta, inevitabilmente, anche dei tangibili effetti attinenti esclusivamente il diritto interno. *In primis*, alla stregua di tutte le altre leggi, il Piano è così in grado di vincolare tutti gli interpreti ed operatori del diritto (fra cui ovviamente anche l'amministrazione e la giurisdizione); *in secundis*, come sottolineato da Cintioli⁸², il Piano ottempera alla riserva di legge sui piani pubblici prevista dall' art. 41 co. 3 Cost e, per le disposizioni che investono le competenze amministrative, rispetta la copertura legislativa imposta dall'art. 97 Cost.

Su queste premesse, la sua natura legislativa vincolante si incrocia con il significato teleologicamente preordinato della pianificazione preconizzata da Predieri, per cui «promuovere la pianificazione significa promuovere la riforma della Costituzione»⁸³.

Glissando sulle lungimiranti teorizzazioni in tema di costituzione economica dello studioso fiorentino, è interessante notare come, specie dopo il d.l. 13/2023, il PNRR sia stato terreno fertile per il rafforzamento del ruolo della Presidenza del Consiglio da lui tanto invocato, al fine di implementare le prescrizioni dell'art. 95 Cost. sui poteri di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Su questo, il PNRR è «l'ultimo di numerosi tasselli che sono andati, col tempo, a delineare ciò che pare assumere i tratti di un vero e proprio rinnovato quadro istituzionale»⁸⁴, tendente verso un'inarrestabile verticalizzazione della struttura governativa ed ad una conseguente lettura in chiave evolutiva dell'art. 95 Cost e, in subordine, degli artt. 2 e 5 della l. 400/1998.

⁸⁰ Cfr. N. LUPO, *I fondamenti europei del PNRR*, cit., p. 3.

⁸¹ D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali*, cit., p. 26.

⁸² F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e Pnrr*, cit., pp. 9-10.

⁸³ Espressione tratta da S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, cit., p. 10.

⁸⁴ A. VERNATA, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery Plan*, in *Politica del Diritto*, n. 2/2022, pp. 225-226.

Tanto detto, se si ritiene il PNRR come «concentrato di indirizzo politico»⁸⁵, risultato di una «fisionomia inedita»⁸⁶ dell'esercizio congiunto della suddetta attività di indirizzo, resta da sciogliere il nodo riguardante gli spazi discrezionali di manovra di ogni singolo esecutivo.

Una soluzione a questo spinoso interrogativo potrebbe rinvenirsi nella riproposizione del binomio indirizzo politico - programma di governo. Come è stato sostenuto, le modifiche «al PNRR rappresentano un intreccio tra parte del programma di governo già scritto, cioè il PNRR nella sua versione attuale e l'indirizzo politico espresso dal nuovo Governo»⁸⁷.

Orbene, secondo questa tesi, la possibilità dell'esecutivo di attuare e modificare il Piano, a livello nazionale, trova riscontro nell'assodata ripartizione tra programma ed indirizzo, con l'effetto di circoscrivere l'indirizzo politico di maggioranza disponibile nei contorni definiti della relativa porzione di programma di governo, circostanza che avvalorerebbe ancor di più il carattere di «indirizzo politico in potenza»⁸⁸ di quest'ultimo.

Come sosteneva Crisafulli, infatti, il programma di governo diviene indirizzo politico «(...) in quanto effettivamente adottato quale contenuto di volontà ed assegnato (...) agli organi costituzionali esecutivi e legislativi, come compito concreto da svolgere nella loro attività»⁸⁹: l'indirizzo politico interno concernente il Piano, dunque, si innesta sulle corrispondenti previsioni del programma di governo che, a detta di Martines⁹⁰, diviene indirizzo politico dopo il voto di fiducia.

Se, come è vero, in un sistema di governo di coalizione come il nostro, il programma di governo è il precipitato delle forze di maggioranza, non sfugge come anche il PNRR possa essere oggetto di negoziazione intergovernativa e, soprattutto, come già successo, essere causa di crisi degli esecutivi.

Il PNRR, se guardato come materia di scontro e scambio politico entro la compagine governativa, tanto sul terreno partitico quanto su quello ministeriale, sarebbe l'ennesimo palesamento della patologica situazione di «direzione plurima

⁸⁵ A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., p. 18.

⁸⁶ F. POLACCHINI, *Nuove emergenze e (possibili?) modifiche del PNRR: profili sostanziali e procedurali*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2022, p. 910.

⁸⁷ L. BARTOLUCCI, *Le modifiche del Pnrr tra cambi di indirizzo politico e nuove circostanze oggettive*, cit., p. 331.

⁸⁸ T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., p. 373.

⁸⁹ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in Id., *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, pp. 53-57.

⁹⁰ T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., p. 372.

dissociata»⁹¹ o «multipolarità diseguale»⁹², tipiche di un governo in cui il ruolo del capo dell'esecutivo si affievolisce al punto tale da degradare a semplice mediatore, o come efficacemente riteneva Paladin, «specialista della conciliazione»⁹³ col compito di cucire gli strappi interni alla maggioranza. Se è ancora valida l'affermazione di Elia - secondo cui «i partiti non esauriscono il loro compito con l'organizzazione del suffragio universale, proponendo alla scelta degli elettori gli indirizzi politici fondamentali (...) e che essi realizzano i loro fini specificando quegli indirizzi sulla base di esigenze più particolari e contingenti rappresentate nelle diverse istanze di partito (...)»⁹⁴ - non si vede per quale ragione i programmi dei singoli partiti e coalizioni non possano mettere a fuoco il tema a seconda delle residue sensibilità, identità e ideologie politiche.

Le considerazioni appena svolte provano come il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'attuale scenario, oltre ad essere chiamato ad attuare in contemporanea – talvolta in parallelo – il programma del proprio governo e quello derivante dal PNRR, si trovi ingabbiato nelle continue trattazioni e tanto sia sul versante nazionale all'interno della propria maggioranza, sia sul versante comunitario.

Se questo aggravamento procedurale dell'indirizzo politico sembra porsi in contrasto con i principi di tempestività, efficienza ed efficacia, sul piano prettamente assiologico si concilia meglio con la magistrale definizione di indirizzo che dà Martines, ovvero di «tensione della volontà verso il conseguimento di un fine»⁹⁵.

Il termine tensione implica l'applicazione di una o più forze, anche orientate in direzioni opposte, che, in questo caso, sono volte alla realizzazione dei fini secondari.

Anche di qui deriva l'esigenza perseguita dalle *governance* disegnate prima dal governo Draghi e poi dal governo Meloni⁹⁶, di rafforzare la Presidenza del Consiglio, e quindi, usando una metonimia, la figura del Presidente del Consiglio

⁹¹ E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi, L'istituzione governo: analisi e prospettive*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, p. 49.

⁹² L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988, spec. p. 137.

⁹³ L. PALADIN, *Governo Italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 63.

⁹⁴ Passo tratto da L. ELIA, *Costituzioni, Partiti, Istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009, pp. 9-14.

⁹⁵ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1971, p. 135.

⁹⁶ Per un'esauritiva trattazione del tema si vedano G. MENEGUS, *La riforma della governance del Pnrr*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 3/2023, S. SILEONI, *Il governo*

Al netto di ciò, non può omettersi di segnalare il rischio che, la residua disponibilità dell'indirizzo, in combinato con la discrasia fra la durata variabile dei governi e quella fissa del Piano, potrebbe ipoteticamente fare sì che, ad ogni cambio di maggioranza, segua un intervento di modifica degli impegni assunti con l'obiettivo di «marcare una discontinuità rispetto alle scelte compiute dalla precedente compagine governativa»⁹⁷; potrebbe adombrarsi all'orizzonte, paradossalmente, un'iperbolica politicizzazione del piano che, seppur guidata dall'intento di riaffermare il primato della politica sulla tecnica, rischierebbe di degradare il Piano a merce di scambio politico e di sconvenienti campanilismi elettorali.

Indubbiamente, un incontrovertibile segno di un «ritorno della politica alla guida del PNRR»⁹⁸ si registra nelle scelte di centralizzare la *governance* nelle mani del Presidente del Consiglio e di individuare l'autorità delegata nella persona del Ministro Fitto: ciò, come si è visto, è stato il preludio alla definizione di un nuovo indirizzo politico, in decisa discontinuità con quello dello scorso esecutivo.

Inoltre, tale eventualità, che causerebbe esternalità negative sia dal punto di vista economico che da quello meramente reputazionale per lo Stato membro, è scongiurata dalle rigide regole prescritte dal regolamento: fra le «circostanze oggettive» che legittimano la richiesta di modifiche alla Commissione europea deve assolutamente escludersi possano rientrare i cambi di maggioranza.

Se tanto è vero in linea teorica, la pratica ha dimostrato come in un mondo globalizzato ed interconnesso la nozione di «circostanze oggettive» debba essere necessariamente flessibile: se si vuole, è stata proprio l'emersione di una circostanza oggettiva a livello europeo ad originare il Regolamento (Ue) n. 2023/435 sul *Repower Eu* che, novellando il Regolamento 2021/241, ha previsto un «sostegno finanziario supplementare (...) al fine di aumentare la resilienza del sistema energetico dell'Unione mediante la riduzione della dipendenza dai combustibili fossili e la diversificazione dell'approvvigionamento a livello dell'Unione»⁹⁹.

del Pnrr oltre i Governi, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit.;

⁹⁷ F. POLACCHINI, *Nuove emergenze e (possibili?) modifiche del PNRR*, cit., p. 913.

⁹⁸ Così G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 21.

⁹⁹ Cfr. <https://politichecoesione.governo.it/media/3085/regolamento-ue-n-435-del-2023-repowereu.pdf>;

Sul *Repower Eu* italiano si guardi almeno: <https://www.openpolis.it/cosa-sappiamo-di-nuovo-sul-repowereu-italiano/>; Per un breve riepilogo delle modifiche italiane alla terza e quarta del PNRR si veda: https://temi.camera.it/leg19/post/OCD15_14979/cabina-regia-sul-pnrr-modifiche-agli-obiettivi-conseguire-terza-e-quarta-rata.html e <https://www.ilsole24ore.com/art/via-libera-consiglio-ue-revisione-quarta-rata-pnrr-AFUC0By>.

Il cambio di maggioranza, per converso, ben si presta a incoraggiare l'emersione di circostanze oggettive che, in caso di permanenza del precedente esecutivo, sarebbero con tutta probabilità rimaste sopite: in questo senso, il recentissimo *endorsement* della Commissione Europea alle modifiche del PNRR predisposte dal governo Meloni ne è l'emblematica conferma. Fuori da qualsivoglia considerazione politica, deve constatarsi che le modifiche al Piano sulla base delle circostanze oggettive - così come previsto dall' art. 21 par. 1 del Regolamento 2021/241 - hanno investito ben 90 misure¹⁰⁰ che riguardavano, da un lato, il recepimento dei nuovi obiettivi principali del governo subentrato, dall'altro, la predisposizione di rimedi alle difficoltà palesatesi nell'attuazione del Piano¹⁰¹.

Orunque, la positiva modifica del Piano e l'immediatamente successiva approvazione della quarta rata sono la plastica rappresentazione della possibilità di operare «il difficile, ma necessario coordinamento (del Piano) con i cicli politico - elettorali»¹⁰² e confermano, nella pratica, la conciliabilità degli indirizzi dei due livelli di governo; al contempo, fisiologicamente, la Commissione ha registrato che le «revisioni del PNRR e l'aggiunta dei capitoli REPower EU hanno avuto un impatto anche sul calendario di erogazione dei fondi (...), in quanto la prima metà del 2023 ha visto un rallentamento della presentazione delle richieste di pagamento, con gli Stati membri che hanno concentrato i loro sforzi sulla revisione dei piani e sull'aggiunta dei capitoli REPower EU»¹⁰³.

La discrezionalità dei governi successivi incontra, comunque, un limite nel c.d. «*divieto di reversal*» che impone che «il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi presuppone che le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza non siano annullate dallo Stato membro interessato»¹⁰⁴: va da sé, come è stato giustamente sottolineato, che tale prescrizione si applichi con maggiore agilità alle riforme previste da ciascun piano, rispetto agli investimenti, su cui un'inversione di marcia risulterebbe più difficoltosa. Ad ogni modo, chiarito che la discrezionalità di un esecutivo non possa liberamente dispiegarsi nel sottrarsi o venir meno ad una *milestone* senza

¹⁰⁰ Soltanto una modifica ed una nuova misura trovano fondamento sull'art. 18 par. 2, che consente di utilizzare le ulteriori risorse aggiuntive. Per una panoramica esaustiva sull'approvazione delle modifiche del Piano e sulla quarta rata si consenta rimandare interamente a N. LUPO, *PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, in *federalismi.it*, n. 28/2023.

¹⁰¹ *Ibid.*, spec. p. V.

¹⁰² *Ibid.*, spec. p. IX.

¹⁰³ «*On the implementation of the Recovery and the Resilience Facility: Moving forward*» - COM(2023) 545 final. Traduzione presa da N. LUPO, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo "metodo di governo"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2023, spec. p. 12.

¹⁰⁴ Cfr. art. 24 par. 3 del Regolamento (UE) 2021/241.

incorrere nelle conseguenze della violazione del divieto di *reversal*¹⁰⁵, permane in capo ai singoli esecutivi la facoltà di apportare modifiche ad elementi non essenziali per l'adempimento dei rispettivi *milestones* o *targets*¹⁰⁶: si configura, dunque, una sorta di libertà condizionata e circoscritta per gli Stati, visto che l'eventuale conferma di un *reversal* inficerebbe tanto il passato quanto il futuro dei piani dei singoli Paesi¹⁰⁷.

4. La Presidenza del Consiglio dopo il PNRR: alla ricerca di nuovi confini

Nello scenario politico di questo inizio di legislatura complicato dalle descritte vicende del PNRR, la posizione del Presidente del Consiglio si è avvicinata al modello di «leader, capo visibile del governo, dell'istituzione alla quale compete la funzione di stimolo e di propulsione del sistema di potere di governo»¹⁰⁸ preconizzato da Predieri.

Tanto, tuttavia, non è ancora sufficiente, per chi, in linea con gli assunti di Pitruzzella, mira ad una totale indipendenza del Presidente nell'architettura della forma di governo, sì da configurarsi quale «centro autonomo di potere»¹⁰⁹.

Nello specifico, il Presidente del Consiglio è senza dubbio attivo in tutte e tre le «sfere concentriche» dell'agire pubblico, secondo la tripartizione prospettata da Luciani¹¹⁰.

Anzitutto, il Presidente è presente nella sfera più “esterna” della politica nazionale – che l'autore affida al monopolio dei partiti - nella veste di *leader* del

¹⁰⁵ Per le quali sia consentito rimandare integralmente a N. LUPO, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate*, cit., spec. p. 17 ss.

¹⁰⁶ Il testo della Commissione reca la seguente formula «*changes in elements that are not required for the satisfactory fulfilment of the respective milestone or target cannot be a basis to consider a milestone or target reversed*».

¹⁰⁷ Come spiega N. LUPO in *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate*, cit.: «Per il futuro, come si è accennato, si stabilisce infatti la sospensione di ogni successivo pagamento, in quanto nessuna *milestone* o nessun *target* potrà essere considerato come conseguito in modo soddisfacente finché il reversal non sarà affrontato e risolto. Per il passato, si prefigura, se nessuna azione adeguata a porre rimedio al *reversal* sarà assunta entro sei mesi, la riduzione dei pagamenti già avvenuti per un ammontare determinato con la ricordata metodologia per i pagamenti parziali adottata nel febbraio 2023».

¹⁰⁸ A. PREDIERI, voce *Presidente del Consiglio*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani-Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, p. 7.

¹⁰⁹ Per un'analitica esposizione del tema si consenta l'integrale rimando a G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Cedam, Padova, 1986.

¹¹⁰ M. LUCIANI, *Governo (forme di)* in *Enciclopedia del diritto-Annali*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2009, p. 555.

partito politico o della coalizione di maggioranza e in quella più «interna» della politica parlamentare, quale titolare esclusivo del potere di apporre la questione di fiducia.

Tuttavia, è sempre l'indirizzo politico il momento *clou* del Presidente del Consiglio, specie ora, con l'acuirsi della crisi rappresentanza nella duplice accezione di rapporto-situazione¹¹¹ e con il «pluspotere politico»¹¹² che il contesto allargato europeo gli conferisce anche nei confronti degli altri membri del Governo.

Su quest'ultimo aspetto, la *deminutio capitis*¹¹³ del Governo nazionale ha impresso una decisa accelerazione verso il riconoscimento del potere di indirizzo presidenziale «proprio nel governo della centralità del momento collegiale»¹¹⁴: sarebbe indi compiuta la transizione da *primus inter pares* a *primus super pares*.

L'europeizzazione della figura del Presidente del Consiglio, che trova riscontro normativo nel suo potere di promozione e coordinamento dell'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie di cui alla lettera *a*) del comma 3 dell'art. 3 della l. 400 del 1988, costituisce un altro indizio dell'andamento a curva gaussiana dell'alternanza fra la prevalenza della funzione monocratica e collegiale.

È lecito chiedersi se il PNRR abbia definitivamente archiviato la stagione dell'ambiguità del Presidente del Consiglio, legata a doppio filo alla crisi della dell'assetto del multipartitismo estremo, in cui la dislocazione del potere politico si inverte nella separazione fra *leader* di partito e capo del Governo¹¹⁵. Per di più, le esperienze di governo tecnico che hanno lambito l'ultimo decennio hanno contribuito a determinare la «ritrazione dei partiti dal circuito sostanziale della determinazione dell'indirizzo politico»¹¹⁶ per far posto all'*enlargement of functions*

¹¹¹ Sul tema si veda almeno D. NOCILLA, *La rappresentanza politica*, in *Astrid-Rassegna*, n. 13/2005.

¹¹² G. AMATO, *La funzione di governo oggi. Relazione generale*, in AA.VV., *Il Governo*, p. 366, nota 28.

¹¹³ L'espressione è utilizzata da A. RUGGERI, *Le trasformazioni istituzionali al tempo dell'emergenza*, in *ConsultaOnline*, n. I/2021, p. 242.

¹¹⁴ La citazione è contenuta in F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, Il Mulino, Bologna, 2023, p. 70.

¹¹⁵ Cfr. in questo senso, L. ELIA, *Forme di Governo*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970: specificamente si veda il paragrafo "La forma di governo della Repubblica nell'esperienza attuale" in cui l'A. riconduce la mancata identità tra *premiership* e *leadership* all'impossibilità di far coincidere le vicende di partito con quelle di coalizione.

¹¹⁶ L. DELL'ATTI, *Il governo di coalizione aggiornato. Appunti sulla forma costituzionale di governo nelle incertezze della c.d. terza Repubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2022, p. 48.

del Presidente del Consiglio titolare del potere di indirizzo in massima parte «(...) fondato sulle capacità comunicative del soggetto medesimo»¹¹⁷.

La preminenza del Presidente nella determinazione dell'indirizzo si è manifestata, in altra forma, anche dopo le elezioni dello scorso 25 settembre, allorché il pendolo dell' «assetto ibrido»¹¹⁸ dell'esperienza di governo italiana ha puntato verso il modello della «democrazia di investitura»¹¹⁹ nella quale il programma di governo si articola in pochissime prescrizioni generali del candidato *leader*, consentendo una notevole flessibilità di revisione e adattamento dell'indirizzo politico nel corso del mandato, mentre l'approdo verso una «democrazia di indirizzo»¹²⁰ rimane lontano, in attesa di una palingenesi del sistema partitico.

Orbene, lasciando in disparte l'ispessimento del ruolo del Presidente del Consiglio dal punto di vista mediatico attribuibile alle tortuose vicende del PNRR, conviene intrattenersi brevemente sulla eventuale riscrittura dei confini del ruolo che il Piano ne ha prospetticamente delineato.

Il tema va esaminato attraverso la lente della nuova centralità della Presidenza del Consiglio, che, a Costituzione invariata, è dotato «in via legislativa o di prassi, di una infinità di canali attraverso cui il (...) può far valere una posizione di supremazia rispetto ai Ministri»¹²¹.

La riforma della *governance* da parte del governo Meloni si pone esattamente nel solco di questo disegno, come testimoniato dalla traslazione del punto di contatto con la Commissione Europea dal Servizio Centrale Nazionale presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze alla Struttura di Missione¹²² istituita presso la Presidenza del Consiglio che coadiuva l'Autorità delegata in materia di PNRR.

Al di là di questa virata verso un dialogo multilivello fra esecutivi, la predisposizione di un apparato di supporto che trascende (almeno nelle intenzioni) la durata dell'esecutivo e deroga all'impianto dipartimentale disegnato dalla l.

¹¹⁷ M. DOGLIANI, F. PALLANTE, *Sull'attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 6.

¹¹⁸ S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 526.

¹¹⁹ M. VOLPI, *Forme di governo e revisione della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 12.

¹²⁰ S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo parlamentare in Italia*, cit., p. 527.

¹²¹ M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2015, p. 80.

¹²² La Struttura di missione rappresenta il nuovo «cuore pulsante» della *governance* del PNRR ed è istituito e regolato dall'art. 2 del d.l. 13/2023 come convertito dalla l. 41/2023.

400/1988, ha indotto parte della dottrina¹²³ a considerare il Piano non solo uno strumento per l'irrobustimento della Presidenza entro un arco di tempo predeterminato (2026), ma anche come un nuovo punto di partenza per le riforme istituzionali o, a parere di chi scrive, per il superamento della l. 400/1988, già auspicato dall'art. 8 della legge 124 del 2015, ma sino ad ora rimasto inattuato.

Nel dettaglio, la legge c.d. Madia al comma 1 lettera *c* capoverso 3 prescriveva un riordino delle competenze regolamentari ed amministrative funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e alla promozione dell'attività dei ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri; ancora, al fine di contrastare il c.d. «feudalesimo ministeriale»¹²⁴ - tipico della forma di governo coalizionale italiano - proponeva che tutte le nomine ministeriali passassero prima al vaglio del Consiglio dei Ministri.

Il prosieguo della XIX rivelerà se la riforma della *governance* del Governo Meloni sia stata una «prova tecnica» del più ampio progetto di revisione costituzionale della Parte II orientato a consolidare il passaggio «da una “democrazia interlocutiva” ad una “democrazia decidente”»¹²⁵: sino ad ora, la presunta maggiore efficienza della nuova organizzazione¹²⁶ è stata replicata nella regolamentazione delle aree interne e delle ZES contenuta nel d.l. 124/2023, noto alle cronache giornalistiche come “Decreto Sud”.

Difatti, il primo comma dell'art. 7 del suddetto decreto, al fine di «assicurare l'efficacia e la sostenibilità nel tempo della strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne», ne istituisce un'apposita Cabina di Regia presieduta dal ministro Fitto, detentore della delega sulla coesione territoriale.

È interessante notare come il comma 2 postuli, in assoluta continuità con le previsioni dell'art. 2 del d.l. 77/2021, non solo la funzione di indirizzo e coordinamento della Cabina di Regia ma anche il monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi finanziati con le risorse europee, mutuando la logica «di risultato» del PNRR.

Ancor più interessante è la disciplina in materia di ZES codificata all'art. 10 del «Decreto Sud»: qui, se possibile, la «convergenza parallela» con la *governance* Meloni è ancora più chiara; invero, all'istituzione di una Cabina di Regia ZES anch'essa presieduta dal Ministro Fitto si accompagna la creazione presso la Presidenza del Consiglio della «Struttura di missione ZES» che «assicura, sulla

¹²³S. SILEONI, *Il governo del Pnrr oltre i Governi*, cit., pp. 109-110.

¹²⁴ Sul punto si rinvia G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e crisi politica (2001-2010)*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità nel governo parlamentare italiano*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 73.

¹²⁵ XIX legislatura, Camera dei Deputati, Assemblea, *Resoconto stenografico*, 25 ottobre 2022, p. 8.

¹²⁶ Si veda l'art. 1 del d.l. 13/2023 come convertito con modificazioni dalla l. 41/2023.

base degli orientamenti alla Cabina di Regia ZES, supporto all'autorità politica delegata in materia per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento»¹²⁷.

Va segnalato, a scanso di equivoci, che la struttura di missione del «Decreto Sud» differisce tanto per natura giuridica che per durata da quella prevista dalla *governance* Meloni; questa, infatti, in quanto istituita ai sensi dell'art. 7 co.4 del d.lgs. 303/1999, conserva natura temporanea ed in ogni caso non superiore alla durata dell'esecutivo che la ha istituita, fatta salva la clausola di possibile rinnovo sino al 2034.

Come poc'anzi accennato, tra le principali innovazioni del d.l. 13/2023 vi era stata proprio la sostituzione della Segreteria tecnica per il PNRR con la Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui sono state trasferite tutte le prerogative in precedenza spettanti alla prima, oltre ai nuovi compiti definiti dal comma 1 dell'art. 2 del detto decreto.

5. Conclusioni

In definitiva, tali recenti esperimenti mostrano come ultimamente il rafforzamento della Presidenza sia stato perseguito attraverso l'istituzione *ad hoc* di strutture composte da personalità con uno spiccato *know-how* tecnico che, contrariamente all'apparente marginale collocazione all'interno del cerchio decisionale, rivestono un'importanza vitale per l'attuazione dell'indirizzo politico¹²⁸.

Tale circostanza, seppure tutt'altro che inedita nella storia politica italiana, registra senz'ombra di dubbio una decisa tendenza all'accentramento nella Presidenza del Consiglio della sede di composizione delle contingenze di matrice politica che, però, andrebbe regolata, in quanto un eccessivo *laissez-faire* rischierebbe di fatto di svuotare le prerogative degli apparati amministrativi ministeriali con competenze in tutto o in parte sovrapponibili. Un governo «parallelo», escluso da un diretto protagonismo nel perimetro decisionale, striderebbe *ictu oculi* con la conformazione complessa e tripartita incardinata nella nostra Costituzione che vuole il Governo della Repubblica composto dal Presidente del Consiglio e dai ministri, che formano insieme il Consiglio dei ministri.

L'embricazione tra Piano e indirizzo politico, perciò, squaderna un interessante viatico per le riforme istituzionali - da guardare, a parer di chi scrive, con estrema cautela - atteso che potrebbe portare a canonizzare anche nel testo

¹²⁷ Cfr. art. 10 comma 2 del d.l. 124/2023.

¹²⁸ M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, cit., p. 28.

costituzionale la posizione del Presidente del Consiglio quale «organo di vertice dell'Esecutivo»¹²⁹.

In conclusione, se questa è la fotografia dell'attuale situazione istituzionale, sulla XIX legislatura ricadono tutte le aspettative di superare l'*impasse* della transizione incompiuta della c.d. «Seconda Repubblica» in cui «ad un processo di ambigua valorizzazione del principio monocratico nel momento elettorale... non si è accompagnato un rafforzamento della capacità di indirizzo del Presidente del Consiglio (...)»¹³⁰. A parere di chi scrive, il disegno di legge costituzionale proposto dal governo recante «Modifiche agli articoli 59, 88, 92, 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica» non coglie nel segno e non calibra adeguatamente il tiro, poiché mira a valorizzare «il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico del Presidente del Consiglio»¹³¹ con l'obiettivo di sanare «la mancanza di stabilità e di coesione delle compagini governative» che si traduce, secondo i proponenti «nella difficoltà di concepire indirizzi politici di medio-lungo periodo»¹³².

Non potendosi, per esigenze di spazio e di economicità, vagliare in questa sede i vari aspetti critici della riforma, ci si limiterà a rilevare come l' A.S. 935 se, indubbiamente, si preoccupi di costituzionalizzare il fenomeno della presidenzializzazione dell'esecutivo italiano¹³³ - acuita dalla partecipazione del Presidente del Consiglio ai consessi europei - ignori il tema della regolazione delle dinamiche endo-governamentali e interministeriali, causa di tutte le crisi di governo della scorsa legislatura, che ora rappresenta uno degli ambiti in cui la nostra di governo abbisogna urgentemente di dispositivi tendenti ad una maggiore razionalizzazione.

Un Presidente del Consiglio eletto direttamente (così come vuole la riforma), ma sprovvisto di strumenti giuridici per far valere la sua primazia nei confronti degli altri membri del governo – assodato anche che la fiducia continuerebbe ad

¹²⁹ In questi termini l'art. 4 del disegno costituzionale A.S. 830 prima firma Renzi recante «*Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*».

¹³⁰ P.A. CAPOTOSTI, *La difficile governabilità italiana: dal governo di coalizione alle coalizioni di governo*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 344.

¹³¹ Così la relazione illustrativa dell'A.S. 935 attualmente in esame alla 1° commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica.

¹³² *Ibid.*

¹³³ Sul tema, che ha riscosso grandissimo interesse da parte della dottrina si veda almeno A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 9 ss.

essere accordata a tutto l'esecutivo e non solo al suo «capo» – più che rafforzato, sembrerebbe piuttosto essere indebolito e ancora vicino alla metafora manzoniana del «vaso di terracotta, costretto a viaggiare in compagnia di molti vasi di ferro».