



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2022

L'attività di tutoraggio
costituzionale del Presidente
Mattarella sul Governo Draghi
al tempo del “riformismo vincolato”

di Marta Ferrara

EDITORIALE SCIENTIFICA

L'ATTIVITÀ DI TUTORAGGIO COSTITUZIONALE DEL PRESIDENTE MATTARELLA SUL GOVERNO DRAGHI AL TEMPO DEL “RIFORMISMO VINCOLATO”

di Marta Ferrara

Ricercatrice t.d. in Istituzioni di Diritto pubblico
Università degli Studi “G. d’Annunzio” di Chieti-Pescara

SOMMARIO: 1. LE RAGIONI CHE RENDONO ATTUALE LO STUDIO SUL RUOLO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NELLA DINAMICA DELLA FORMA DI GOVERNO; 2. LA DIMENSIONE PROCESSUALE DELL’INDIRIZZO POLITICO E L’ESIGENZA DI UNA FIGURA DI GARANZIA NEL CONTESTO MULTILIVELLO; 3. LA RELAZIONE PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA-GOVERNO E GLI SPAZI NORMATIVI E FUNZIONALI PER L’INSERIMENTO PRESIDENZIALE CON FUNZIONE DI GARANZIA SISTEMICA; 4. IL RINFORZO ALL’INDIRIZZO ESTERO DEL GOVERNO DRAGHI ATTRAVERSO LA DIPLOMAZIA COSTRUTTIVA DEL QUIRINALE; 5. LA RIELEZIONE PRESIDENZIALE “TECNICO-POLITICA” PER UN GOVERNO “TECNICO-POLITICO”: UNA SOLUZIONE AL TEMPO DELLE RIFORME VINCOLATE.

1. Le ragioni che rendono attuale lo studio sul ruolo del Presidente della Repubblica nella dinamica della forma di governo

La riflessione giuspubblicistica tende a mettere in luce due aspetti principali nella relazione tra attività di garanzia espletata dal Capo dello Stato e azione dell’Esecutivo: la funzione di stimolo e moderazione svolta dal primo¹, all’interno del più ampio quadro della forma di governo (artt. 94-95 Cost.)²; quindi, la variazione d’intensità del ruolo

¹ Si vedano in questo senso le riflessioni di T. MARTINES, che, proprio a partire dalle funzioni presidenziali di controllo e spinta, elabora la teoria del Capo dello Stato come forza politica, in quanto capace di incidere sulla fissazione e sulla realizzazione dell’«indirizzo politico od amministrativo del Governo». Così nel *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche* (1957), ora in *Opere*, Vol. I, Milano, 2000, p. 181, nonché, nella stessa raccolta di scritti, Id., *Indirizzo politico* (1971), p. 459, ove l’A. precisa che il potere presidenziale di influenza sull’attuazione dell’indirizzo dell’Esecutivo consiste nella verifica della armonia di questa fase con la Costituzione.

² Per un approfondimento sul ruolo del Presidente della Repubblica in rapporto alla forma di governo parlamentare limitato (almeno) agli ultimi quindici anni di rifles-

presidenziale, che oscilla naturalmente³ e/o personalmente⁴ dal polo di stretta garanzia costituzionale a quello di governo⁵. La ricchezza

sione scientifica si rinvia agli studi a più voci: AA.VV., *Il Presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, in T.E. FROSINI, C. BASSU e P.L. PETRILLO (a cura di), Roma, 2009; AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica. Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010)*, Torino, 2011; AA.VV., in A. BALDASSARRE e G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010, Roma, 2011; quindi ai lavori dai titoli volutamente allusivi di V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013, e, ancora, di G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015; infine, ai contributi di A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011; R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, pp. 7 ss.; O. CHESSE, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, pp. 21 ss. Tra gli studi più recenti, invece, si segnalano, fra gli altri, quelli di A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum quad. cost.*, 17 settembre 2018; S. CASSESE, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, in *Quad. cost.*, n. 1/2019, spec. pp. 116 e 119, e di M. GIANNETTO, *Governo e Presidente della Repubblica. Dettato costituzionale e prassi nella partecipazione alla funzione di governo*, in S. CASSESE, A. MELLONI e A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'età repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Vol. II, Roma-Bari, 2022, pp. 1453 ss.

³ Stante la relazione di proporzionalità inversa tra la stabilità del sistema politico e l'intensità delle prerogative del Quirinale, almeno secondo la nota teoria della fisarmonica dei poteri presidenziali. Tuttavia, parte della dottrina più di recente (cfr., *in part.*, A. MORRONE, *Editoriale. Governo di cambiamento*, in *Federalismi.it*, n. 12/2018, p. 9, ma anche, con alcune sfumature diverse, G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica*, cit., pp. 146 ss.), ritiene che la teoria della fisarmonica mostrerebbe tratti di eccessivo riduzionismo che la rendono inidonea a contenere tutti i casi emergenti nella prassi. Secondo questa diversa impostazione, la garanzia presidenziale sarebbe infatti dotata di una proattività autonoma, sganciata dalla solidità o friabilità del circuito politico e riconducibile all'art. 87, comma primo Cost.

⁴ Trattandosi di una carica monocratica, la figura del Capo dello Stato tende più facilmente ad essere esposta ai personalismi, come avvertiva già C. ESPOSITO, *Capo dello Stato* (voce), in *Enc. dir.*, Vol. VI, 1960, Milano, p. 236.

⁵ L'alternativa tra modello di garanzia e di governo si trova in S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante* (1985), ora in *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, 1992, pp. 239 ss. L'A. sembra tuttavia preferire la riconduzione della figura presidenziale al ruolo di garante già nel lavoro del 1949, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*. Di lì a poco l'opzione per il polo di garanzia verrà effettuata anche da V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia* (1957),

qualitativa e quantitativa degli studi esistenti fa apparire sulle prime qualsiasi contributo ulteriore sul tema un'operazione poco originale quando non ripetitiva di percorsi di ricerca già battuti. Vi sono però due elementi, rispettivamente di tipo funzionale e ambientale, che spingono a riconsiderare il ruolo del Quirinale nelle vicende dell'indirizzo politico, con specifico riguardo alle presidenze Mattarella e al Governo presieduto da Mario Draghi⁶. Il primo consiste nella estrema

ora in *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 181, ma in una forma più morbida, che apre alla possibilità che il Capo dello Stato svolga il ruolo di equilibratore del sistema in senso attivo e non meramente notarile, potendo ricorrere anche all'esercizio dei poteri di influenza e impulso del circuito politico. Per questa lettura cfr. anche G. AZZARITI, *Osservazioni sul Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000, pp. 415 ss., nonché G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Vol. III. *Legalità e garanzie*, Roma-Bari, 2006, pp. 430 ss.

⁶ Profilo su cui si concentra il presente studio, che risale a prima delle dimissioni rassegnate dal Presidente del Consiglio (21 luglio 2022). Per questa ragione alla crisi dell'Esecutivo si farà solo cenno in qualche passaggio, rinviando sul punto all'*Editoriale* di A. POGGI, *Editoriale. Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata*, in *Federalismi.it*, n. 19/2022. Sulle peculiarità che hanno condotto alla formazione del Governo Draghi, prima fra tutte la scelta del Presidente Mattarella di non sottoporre alla consultazione dei gruppi parlamentari il nome di Mario Draghi dopo il fallimento del mandato esplorativo conferito al Presidente della Camera dei deputati, invece, vv. C. FUSARO, *Da Ciampi a Draghi (passando per Dini e Monti): verso una forma di governo parlamentare sotto tutela?*, in *Quad. cost.*, n. 1/2021, p. 3 ss.; A. RUGGERI, *Editoriale. La nascita del Governo Draghi, la resa senza condizioni della politica dei partiti alla politica del Presidente del Consiglio e i nuovi scenari che si prefigurano per i rapporti tra quest'ultimo e i Ministri*, in *Consulta online*, 15 febbraio 2021; S. TALINI, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2021, parte III, pp. 23 ss.; F. SEVERA, *La "formula Mattarella"*, in *lacostituzione.info*, 17 febbraio 2021; M. AINIS, *La rivincita della Costituzione, la Repubblica*, 12 febbraio 2021; G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall'alto*, in *la Repubblica*, 25 febbraio 2021; M. REVELLI, *Un altro deus ex machina sul piano inclinato della crisi*, in *Il Manifesto*, 16 febbraio 2021; G. SCICCHILONE, *Il «Governo dei migliori»*, in *Il Mulino*, 9 febbraio 2021; S. FABBRINI, *Draghi e l'impatto sul futuro dei partiti*, in *Il Sole24ore*, 14 marzo 2021; N. LUPO, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2021, pp. 138 ss.; A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consulta online*, n. 2/2021, pp. 379 ss.; A. ARCURI, *Dal Conte I a Draghi. Studio sulle novità nei procedimenti di formazione dei Governi della XVIII legislatura*, in *Quad. cost.*, n. 1/2022, spec. pp.

variabilità del contesto politico, economico, giuridico e culturale in cui si colloca l'azione degli attori istituzionali; il secondo nella dimensione processuale dell'indirizzo politico⁷ in cui, con competenze differenti, sono coinvolti Parlamento, Esecutivo e Presidenza della Repubblica, ma anche le istituzioni europee, a partire dalla Commissione.

A valle dell'intreccio di questi due elementi riposa la tesi di fondo del presente studio: quella secondo cui, nella fase del riformismo compulsato dall'Unione europea (contesto giuridico-economico), il dodicesimo e tredicesimo settennato presidenziale si caratterizzerebbero per un complessivo rafforzamento della figura del Capo dello Stato quale tutore dell'azione di governo (indirizzo politico processuale), con funzione di indirizzo politico costituzionale⁸. Più nello specifico, la tutela presidenziale si estrinsecerebbe in un'attività – piuttosto che in una singola funzione – finalizzata a monitorare in modo costante l'esistenza e il mantenimento delle condizioni parlamentari essenziali alla tenuta del Governo e a rinforzare le scelte compiute da quest'ultimo nelle relazioni internazionali ed europee. Nello specifico, la pedagogia istituzionale del Quirinale nella dialettica con l'Esecutivo presieduto da Mario Draghi sembrerebbe orientata ad assicurare un centro decisionale stabile e un interlocutore politico credibile all'Unione europea e ai consessi internazionali, che al momento risultano

22, 24 e 32, e, infine, A. LUCARELLI, *Editoriale. Il modello dualista dei "presidenti": prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *DPER online*, n. 1/2021, p. V, che ravvede nel Governo Draghi un modello di *governabilità tecnocratica*, espressivo del rapporto duale che legherebbe Quirinale e Palazzo Chigi.

⁷ Su cui in letteratura cfr., *ex multis*, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, anno XIII, serie A, nn. 1-2-3-4/1939, pp. 53-172, ora in *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, pp. 3-120, con *Introduzione* di Mario Dogliani; C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, pp. 87 ss.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia (nei rapporti tra governo e parlamento)*, Milano, 1973, pp. 47 ss.; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., pp. 403 ss.; C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, Roma, 1942; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Dig. dir. pubbl.*, Vol. VIII, Torino, 1993, pp. 244 ss., ma anche ID., *La determinazione della politica nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2008.

⁸ Secondo la nota teoria di P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1958, p. 308. Distanti dalla nozione di indirizzo politico costituzionale appaiono invece le riflessioni di A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 1-4, e di A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana*, cit., p. 11 s. e nt. 43, secondo il quale la locuzione aprirebbe alla erronea fusione concettuale tra la funzione di indirizzo rimessa al Governo e quella di controllo, che è propria invece degli organi di garanzia costituzionale.

rivolti alla gestione delle conseguenze umane ed economiche provocate dal susseguirsi della crisi pandemica e del conflitto russo-ucraino. Detta attività presidenziale non pare alterare la forma di governo parlamentare⁹, quanto confermare la naturale espansività del ruolo di garanzia di cui il Capo dello Stato è titolare. Criticità maggiori sembrano invece emergere in relazione alla determinazione sostanziale dell'indirizzo politico da parte dell'Unione europea – sebbene taluni tendono a scindere, come si vedrà, la nozione di indirizzo da quella di programma di Governo (*ultra*, § 2) –, a fronte della drastica riduzione degli spazi rimessi all'Esecutivo per la decisione delle politiche, che sembra far salva la sola discrezionalità di quest'ultimo in ordine alla scelta delle fonti normative con cui farvi fronte.

Nell'intento di corroborare la tesi ora esposta, lo studio offre una rassegna di alcune prassi (*ultra*, §§ 4, 5) tratte dai settennati Mattarella e selezionate in base all'attivazione del monitoraggio del Quirinale sull'andamento del circuito di governo e sulle proiezioni esterne di questo. Preliminarmente alla raccolta casistica, il lavoro richiama alcuni elementi di contesto utili a chiarire lo scenario in cui si colloca la sinergia tra Quirinale e Palazzo Chigi rinvenibile nell'ultimo scorcio della legislatura¹⁰.

2. La dimensione processuale dell'indirizzo politico e l'esigenza di una figura di garanzia nel contesto multilivello

Gli obblighi internazionali di natura pattizia attivati dallo scenario della guerra russo-ucraina¹¹, la cogenza dei vincoli discen-

⁹ *Contra*, A. LUCARELLI, *Editoriale. Il modello dualista dei "presidenti"*, cit., p. II; A. LAURO, *Note critiche*, cit., p. 395, secondo cui, anche in forza dell'*enlargement of functions* del Capo dello Stato, «l'art. 94 Cost., che limpidamente sembrerebbe consacrare una forma di governo parlamentare essenzialmente monista, subisce uno sdoppiamento, in base al quale [...] il voto fiduciario può tradursi nell'approvazione di un indirizzo formalmente governativo, ma sostanzialmente presidenziale».

¹⁰ Segnato dalla crisi del Governo Draghi e dai successivi decreti presidenziali di scioglimento delle Camere (d.P.R. 21 luglio 2022, n. 96, *Scioglimento del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati*) e di convocazione di nuove elezioni (d.P.R. 21 luglio 2022, n. 97, *Convocazione dei comizi per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*).

¹¹ Con particolare riguardo alle conseguenze economiche e di mercato che discendono dall'adesione italiana al Patto Atlantico (1949) attraverso l'art. 11 Cost., cfr.

denti dall'appartenenza all'Unione nell'ottica di solidarietà sostenibile scelta dal Consiglio europeo del luglio 2020¹², il rispetto dei *target* quali-quantitativi derivanti dal dispositivo europeo di ripresa e resilienza¹³ sono solo alcuni tra gli elementi di contesto che hanno modificato e continuano a modificare la relazione Camere-Governo¹⁴, in concorso con altri fattori di trasformazione della rappresentanza politica, tra cui i processi di personalizzazione¹⁵ e

le riflessioni in chiave storico-evolutiva di N. LUPO, *L'influenza dell'alleanza atlantica nell'interpretazione della Costituzione economica, ovvero, sulla centralità dei principi dell'art. 11 Cost.*, in *Riv. trim. dir. ec.*, n. 3/2020, pp. 438-443.

¹² Cfr. C. FASONE, *Le Conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *Diritti comparati*, 29 luglio 2020.

¹³ *Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility (RRF)*, in L 57/17. Per la tesi secondo cui il dispositivo europeo di ripresa e resilienza rappresenterebbe un'operazione di ingegneria europea di tipo normativo, cfr. B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, in *C.M.L. Rev.*, n. 58/2021, pp. 678-680.

¹⁴ Nella attuazione delle politiche economiche "della resilienza" sotto la guida della Commissione europea e nel raccordo tra le politiche estere dei paesi atlantisti indotto dallo scoppio della guerra in Ucraina, il ruolo del Parlamento italiano risulta ancora più ridimensionato rispetto alla centralità assunta dall'Esecutivo. È questo un elemento negativo che viene messo in evidenza in modo unanime dalla dottrina (v., per tutti, A. LUCARELLI, *Editoriale. Il modello dualista dei "presidenti"*, cit., p. III, che definisce l'isolamento dell'assemblea uno «strappo rispetto alla forma di governo parlamentare»). Nell'impossibilità di affrontare nella presente sede in modo approfondito la crisi dell'organo legislativo – che ha ascendenze tutt'altro che recenti –, preme unicamente rilevare come, al di là delle gravi contingenze, le Camere faticano a (ri)trovare il proprio ruolo anche in tema di diritti fondamentali, il cui bilanciamento normativo sui diritti dovrebbe essere indipendente dall'azione del Governo. Ne parla in un recente articolo M. AINIS, *I diritti negati*, in *la Repubblica*, 6 luglio 2022.

¹⁵ L'emersione di figure leaderistiche a capo di movimenti politici è un fenomeno che si osserva anche in Italia da tempo, in conseguenza dello sgretolamento della dimensione partitica, divenuta incapace di intercettare le istanze provenienti dalla società e di esprimere credibili forze di governo. Da questa tendenza non sembra esente neppure la carica del Presidente del Consiglio dei ministri che in passato ha conosciuto momenti di personalizzazione (si pensi al *premier* Renzi o ancor prima a Berlusconi) e, più di recente, di soggettivizzazione dovuta alla pandemia (è il caso di Conte), in riflesso alla centralità delle scelte riguardanti le misure di contrasto al *virus*, su cui, per la lettura che vi ravvede una torsione della forma di governo, cfr. M.C. GRISOLIA, *Brevi spunti introduttivi e qualche domanda su "emergenza e Governo-Pubblica amministrazione"*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 440. Tuttavia, è dato osservare che il ritorno degli Esecutivi di scopo dalla composizione tecnico-politica, come il Governo Draghi nominato per gestire l'*enforcement* nazionale del dispositivo europeo di ripresa e re-

di disintermediazione¹⁶.

Più esattamente, gli elementi richiamati nel primo gruppo agiscono quali condizioni di esercizio non solo per le politiche dell'Esecutivo e per il relativo monitoraggio parlamentare, ma anche per l'attuazione di specifiche funzioni presidenziali. La loro giuridificazione interna per il tramite degli artt. 10, 11 e 117, comma primo, Cost. determina infatti un fascio di vincoli che si impone all'attività di garanzia del Capo dello Stato – nel monitoraggio di legittimità sugli atti normativi (artt. 73, 74, 77 Cost.) come nell'esercizio di poteri di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri (art. 92, secondo comma, Cost.)¹⁷ – e che arriva a condizionare indirettamente le fasi programmatica, strumentale e teleologica dell'azione di governo¹⁸.

Il riflesso teorico di questo scenario è un avanzamento del concetto

silienza, abbia in qualche misura allargato la platea dei soggetti sovraesposti a livello istituzionale. 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. A dirla con una provocazione normativa, l'attuale azione di governo potrebbe dunque essere sintetizzata da una "rilettura" dell'art. 95 Cost., per la quale il Presidente del Consiglio dei Ministri "mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività di *alcuni* ministri" (corsivo mio).

¹⁶ Ne parla, tra gli altri, in un recente studio, C.A. CIARALLI, *Populismo, movimenti anti-sistema e crisi della democrazia rappresentativa*, Napoli, 2022, pp. 145 ss.

¹⁷ Sull'influenza dello scenario ultrastatale sull'esercizio del potere presidenziale ex art. 88 comma secondo Cost. cfr. le riflessioni di G. SCACCIA, *Il «settennato» Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, p. 96, nonché quelle più recenti e riguardanti la formazione dei Governi Conte I e II di G. CAVAGGION, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, 2020, p. 277 s. Sempre in tema, ma con riferimento alla nomina di Mario Draghi a Palazzo Chigi, si rinvia a P. ARMAROLI, *Effetto Draghi. La metamorfosi di una Repubblica*, Viareggio, 2021, spec. p. 46 s., e, ove si voglia, a M. FERRARA, *L'influenza presidenziale sull'indirizzo estero nel settennato Mattarella. Una retrospettiva*, in *Quad. cost.*, n. 4/2021, pp. 894-896. Ancora sulla nomina di Draghi deve tuttavia darsi atto anche di differenti letture, tra cui quelle di V. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall'alto*, cit., che vi legge la «sostituzione» di un «basso» con un «alto» che non è «buona cosa per la democrazia, ma è ottima per l'oligarchia», nonché di G. SCICHLONE, *Il «Governo dei migliori»*, cit., secondo cui la scelta di porre un tecnico stimato a livello internazionale a capo di un Esecutivo di diretta emanazione presidenziale e privo di legittimazione democratica rifletterebbe l'esistenza di una contrapposizione tra i valori della competenza e della democrazia.

¹⁸ Secondo la nota tripartizione di T. MARTINES, *Indirizzo Politico*, cit., pp. 408 ss.

di “attività di indirizzo politico”. Se è vero che il profilo plurisoggettivo e non esclusivamente governativo dell’attuazione dell’indirizzo politico condensato nel termine “attività”¹⁹ conserva a tutt’oggi la sua tenuta, non possono tuttavia ignorarsi taluni elementi di novità dettati dall’interazione tra ordinamenti. A voler sintetizzare l’evoluzione conosciuta dall’indirizzo politico, si potrebbe prendere in prestito ancora l’espressione di Temistocle Martines, secondo cui vi è una «interdipendenza fra indirizzo politico, apparato organizzativo e sistema di norme giuridiche» e modificarla in misura parziale con «interdipendenza fra indirizzo politico, apparato organizzativo» e sistemi di norme giuridiche²⁰. Si assiste infatti a una verticalizzazione dell’attuazione dell’indirizzo politico tra il piano nazionale e quello europeo²¹ con un ulteriore allargamento della platea dei soggetti coinvolti e l’innesto di fasi procedurali aggiuntive, come quelle di negoziazione tecnico-finanziaria nell’ambito del semestre europeo (reg. UE 2011/1175)²².

La duplicazione dei livelli istituzionali coinvolti induce quindi a concepire una parte sostanziale dell’attività di indirizzo politico come

¹⁹ *Ivi*, p. 422.

²⁰ Per l’A., infatti, esiste una «interdipendenza fra indirizzo politico, apparato organizzativo e sistema di norme giuridiche» che, solo nelle comunità sociali organizzate per il raggiungimento di finalità fondamentali, dà vita a un indirizzo politico «obiettivamente rilevabile e normativamente disciplinato». Così T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., p. 407.

²¹ Con toni critici A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, n. 1/2018, p. 23, secondo cui l’apertura dell’ordinamento nazionale ai livelli ultrastatali avrebbe contribuito a dissolvere l’attività di governo in una pratica di *governance*, che è indice di un indirizzo politico divenuto *nichilista*. Il rapporto di dipendenza tra il contesto multilivello e la determinazione dell’indirizzo politico nazionale è stato messo in risalto dalla dottrina italiana da diverse prospettive già in occasione della crisi economico-finanziaria apertasi nel 2010 in Europa. Per un approfondimento si rinvia, almeno, a G. AMATO, *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, relazione svolta al XXVII Convegno annuale dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, presso l’Università degli studi di Salerno (22-24 novembre 2012), in AA.Vv., *Costituzionalismo e globalizzazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, Napoli, 2014, pp. 3 ss.; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, e A. MORELLI, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, 12 marzo 2018, in *Consulta on line*, n. 1/2018.

²² *che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*.

una successione di atti euro-nazionali²³ – una contaminazione tra sistemi di norme, appunto – dal contenuto tecnico e a parziale determinazione europea²⁴. Di questo quadro, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza²⁵ non è che la manifestazione stressata. Esso può infatti

²³ La stessa procedura di controllo sullo stato di avanzamento del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* si fonda su un sistema di matrice euro-unitaria, come messo in evidenza in passato da N. LUPO, G. PICCIRILLI, *The Italian Parliament and the New Role of National Parliaments in the European Union*, in N. LUPO e G. PICCIRILLI (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, Oxford, 2017, e sostenuto proprio a proposito del *Recovery*, tra gli altri, da L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta on line*, n. 2/2022, p. 524.

²⁴ Sottolinea come la percezione politica che i vincoli europei rappresentino *limiti* all'azione di governo vada integrata con quella di *indirizzi condivisi*, dal momento che il Governo italiano concorre alla loro definizione in sede di Consiglio europeo, N. LUPO, *Gli interlocutori europei, nel processo di integrazione europea*, in S. CASSESE, A. MELLONI e A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'età repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Vol. II, Roma-Bari, 2022, p. 1751.

²⁵ Per un approfondimento sulla natura del *Piano* in rapporto alla forma di governo si rinvia ad A. SCIORTINO, *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, n. 18/2021; F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, parte I, pp. 51 ss.; 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*, n. 1/2022, parte II, pp. 1 ss., e A. VERNATA, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery plan*, in *Pol. dir.*, n. 2/2022, pp. 225 ss. Con riguardo al profilo specifico della vincolatività del *Piano*, invece, sussiste in dottrina una pluralità di vedute, di cui qui si riportano in estrema sintesi le principali posizioni. Una prima impostazione inquadra il *Piano* come un atto per lo più politico e dotato di una debole prescrittività, azionabile nei confronti dei soli soggetti istituzionali preposti a darvi diretta attuazione; in questo senso cfr. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, n. 12/2021, p. 11 s. Diversamente, la piena prescrittività del *Piano* per sostanziale «legificazione» operata dal d.l. n. 77 del 2021 (*Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza*, cit.) è sostenuta da F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, consultabile in *giustizia-amministrativa.it*, 12 novembre 2021, p. 12 s. Sussiste infine una posizione mediana che facendo leva sulla natura euro-nazionale degli atti che hanno portato all'adozione del *Piano* italiano – reg. UE 2021/241; risoluzioni adottate dal Parlamento italiano sulla proposta di *Piano* predisposta dal Governo Draghi (ris. n. 6/00189 della Camera del 26 aprile 2021 e n. 6-00188 del Senato del 27 aprile); decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea di approvazione della valutazione del *Piano* italiano della Commissione UE (10160/21 ADD 1 REV 2, 8 luglio 2021, ne inferisce la prescrittività dalle norme procedurali di rilievo europeo; per questa ultima tesi cfr. le riflessioni di N. LUPO, *Il*

inquadarsi come atto di indirizzo politico, che presenta un contenuto tecnico e programmatico euro-orientato, idoneo a vincolare una parte sostanziale delle politiche dell'Esecutivo per un tempo più ampio di quello della sua durata in carica²⁶. Del resto, l'influenza sostantiva del livello unionale sull'indirizzo politico nazionale sembra un dato ormai acquisito anche nel discorso istituzionale se è vero che nel discorso di giuramento che il Presidente Mattarella ha pronunziato per la seconda volta dinanzi al Parlamento in seduta comune si legge, proprio a proposito del PNRR, che «l'agenda politica italiana è in gran parte definita dalla strategia condivisa in sede europea»²⁷.

Al di là del *Recovery Fund*, va detto che, per effetto dello stretto raccordo verticale esistente tra Unione europea e Stati membri²⁸,

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti, in *Federalismi.it*, n. 1/2022, VI. Sulla scia di tale ultima posizione sembra potersi sostenere che il PNRR abbia natura ibrida: di presupposto oggettivo, per l'impegno economico di natura convenzionale assunto dall'Italia nei confronti della Commissione europea (cd. *accordo di prestito* ex art. 15, reg. UE 2021/241, cit.), per un verso, e – come anticipato – di atto di indirizzo politico del Governo nei confronti del Parlamento, per l'altro. Questa ambivalenza funzionale si riflette sul profilo della giustiziabilità dell'atto, se è vero che un eventuale inadempimento del *Piano* può essere economicamente e giuridicamente sanzionato a livello unionale (art. 24, §§ 6-9, reg. UE 2021/241, cit.), mentre lo stesso non può dirsi a livello interno. Calato nella dinamica della forma di governo, infatti, il PNRR sembra poter incorrere in una sanzione di carattere politico e non giuridico, diversamente dagli atti normativi che ne costituiscono l'attuazione – come, ad esempio, i dd.ll. nn. 59, 77 del 2021 – e che sono evidentemente scrutinabili dalla Corte costituzionale in sede di legittimità.

²⁶ In senso conforme F. BILANCIA, *Indirizzo politico*, cit., spec. p. 34 s.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., p. 253, nonché con toni più critici, G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, parte I, pp. 113 ss., p. 140, secondo cui attraverso i *Recovery and Resilience Plans (RRP)* gli Stati membri recupererebbero «non la titolarità delle politiche sociali, ma l'effettività del loro esercizio, potendo ritornare a fare quanto un tempo era loro espressamente vietato: spendere dopo decenni di austerità, contrarre debiti a condizione che siano di buona qualità».

²⁷ *Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Parlamento nel giorno del giuramento*, 3 febbraio 2022. Per una posizione fortemente critica su questo passaggio, che legge nell'ammissione presidenziale dell'esistenza di un «vincolo esterno» alle riforme l'assenza di discrezionalità dello Stato nell'adozione delle proprie politiche, unita a un forte condizionamento economico, cfr. F. SALMONI, *Brevi note sulla rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 23 febbraio 2022, p. 3.

²⁸ Di cui la pandemia ha rafforzato la necessità di coordinamento in sede unionale. Ne parla, tra gli altri, S. FABBRINI, *Draghi e l'impatto sul futuro dei partiti*, cit., che sostiene che la fase *postpandemica* abbia comportato non tanto il ritorno dello Stato

a godere di maggiore peso istituzionale sono gli organismi tecnici di livello sovranazionale aventi funzioni di controllo e, di riflesso, la Presidenza del Consiglio dei Ministri²⁹ e i dicasteri – su tutti il Ministero di Economia e finanze³⁰ – che primariamente interloquiscono con gli attori europei, ma non solo. Già la prassi relativa alla prima Presidenza Mattarella evidenzia infatti che il raccordo tra piano europeo e piano nazionale può richiedere l'attivazione di circuiti di garanzia per assicurare l'osservanza dello Stato dei vincoli europei, e specificamente di quelli di ordine economico-finanziario³¹. In quest'ottica, la proattività presidenziale non solo incide sull'andamento dell'indirizzo politico, ma ne assicura anche la tenuta nei confronti del piano unionale, ove

astrattamente inteso, quanto l'attivazione da parte dei Paesi membri, e sotto il coordinamento europeo di sinergie su specifiche *policy*.

²⁹ Ove ha sede la Cabina di regia che coordina l'attuazione del PNRR, su cui cfr. G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quad. cost.*, n. 4/2021, pp. 945 ss. L'organismo, che ha compiti *ad hoc* individuati a livello normativo (d.l. 31 maggio 2021 n. 77, conv. con mod. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108), presenta natura giuridica dubbia, dal momento che sembrerebbe derogare tanto al modello dei *comitati interministeriali*, usati in passato come strutture di raccordo tra ministri specie per esigenze di programmazione economica (cfr. V. BACHELET, *Comitati interministeriali* (voce), in *Enc. giur.*, Vol. VII, 1960, p. 771), quanto a quello del *Consiglio di Gabinetto*, istituito dal Governo Craxi (1983) e poi previsto dall'art. 6 della legge n. 400 del 1988 (in tema cfr. G.U. RESCIGNO, *Consiglio di Gabinetto*, in *Enc. dir.*, Agg. II, 1998, ma anche la testimonianza di G. AMATO, *La Presidenza come organo di coordinamento politico-amministrativo*, in AA.Vv., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*. Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018 Roma, Università LUISS Guido Carli, 2020, p. 13, a proposito dell'utilità del Consiglio di Gabinetto nei governi di coalizione, come quello da lui presieduto nel 1992, e del successivo abbandono dell'organismo proprio per la venuta meno degli esecutivi allargati), per avvicinarsi piuttosto, almeno nelle finalità, ai modelli commissariali che sono istituiti per la gestione di emergenze specifiche (art. 11, l. n. 400/88, cit., su cui si rinvia a S. TROILO, *La struttura del Governo*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 1/2019, p. 26 s.) e che presentano natura straordinaria e temporanea.

³⁰ Che, giova ricordarlo, ospita il Servizio centrale per il PNRR, punto di contatto nazionale con la Commissione europea ai sensi dell'art. 22 reg. UE 2021/241, con compiti di coordinamento, gestione dei flussi finanziari, monitoraggio e rendicontazione di riforme e investimenti attuativi del PNRR (art. 6, d.l. 31 maggio 2021 n. 77, c.d. decreto semplificazioni *bis*, su cui a prima lettura, sia consentito rinviare a M. FERRARA, *Il NRRP nei provvedimenti del Governo Draghi, tra centralismo della governance e questioni di genere ancora aperte*, in *Orizzonti del diritto pubblico*, 14 giugno 2021).

³¹ In senso conforme, v. C. FUSARO, *All Needs to Stay As It Is so All Can Change*, in *Verfassungsblog*, 16 January 2022.

è sempre più forte la necessità di “fideiussori istituzionali” credibili. Non è un caso, d'altra parte, se l'attuale Capo dello Stato non si limita a valorizzare le disposizioni di apertura dell'ordinamento interno in sede di monitoraggio sugli atti normativi (artt. 10, 11, 117, comma primo, Cost.), ma ricorre anche nelle relazioni esterne alla propria *moral suasion*, in qualità di garante *super partes* dei rapporti sistemici e intersistemici e di rappresentante della continuità ordinamentale (art. 87, comma primo, Cost.)³²⁻³³.

Questa operazione è facilitata dalla debolezza del sistema politico interno e dalla fragilità del governo³⁴, che è e resta il principale interlocutore con la Commissione europea, ma non è esclusa neppure in presenza di governi di diretta derivazione presidenziale, come il Governo Draghi, che sono per questo tendenzialmente più resilienti³⁵.

³² Qualità che lo distinguono dal Presidente del Consiglio dei ministri, che è il principale responsabile dei rapporti con l'Europa, come emerge chiaramente dalla verticalizzazione di potere tracciata dalla l. n. 234 del 2012 (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*). In tema, e con particolare riferimento alla Presidenza Ciampi che ha rivendicato nei confronti del Governo il ruolo estero del Quirinale, v. S. BARTOLE, *Il Capo dello Stato e l'Europa*, in *Quad. cost.*, n. 1/2003, p. 5.

³³ Su cui *ultra*, § 4.

³⁴ Sul ruolo di supplenza cui è spesso chiamata la Presidenza della Repubblica vv., in riferimento ai mandati di Giorgio Napolitano, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, p. 262, e G. AZZARITI, *Assetti di potere nella trasformazione della nostra forma di governo: le istituzioni di garanzia nel vuoto della politica*, in *Costituzionalismo.it*, 23 luglio 2013, che evidenzia come l'interventismo presidenziale sia la conseguenza di una situazione di stasi funzionale nell'azione di Parlamento ed Esecutivo. Dello stesso tenore, ma estese al possibile ruolo sussidiario che anche la Corte costituzionale può assumere nei confronti del sistema politico, le riflessioni di A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana*: cit., p. 12 s.

³⁵ La cautela classificatoria è d'obbligo e nasce dall'osservazione per cui, di solito, i governi di diretta derivazione presidenziale o sono sostenuti dalla quasi totalità dei gruppi parlamentari (governi tecnici), o sono esecutivi di coalizione (governi tecnico-politici o arcobaleno), in cui siedono tutte le forze politiche. Queste caratteristiche dovrebbero assicurare agli Esecutivi così formati una tendenziale stabilità per un certo lasso di tempo, che coincide con la fine della legislatura o il raggiungimento degli obiettivi per cui il Governo è stato nominato (variabili, queste, che spesso si verificano in simultanea). Tuttavia, come dimostra da ultimo la crisi dell'Esecutivo Draghi, l'imminenza di una prova elettorale potrebbe spingere le forze politiche a sottrarre il proprio appoggio al Governo in modo anticipato. Per la lettura che apre alla possibilità che la fine dell'esperienza Draghi sia stata in qualche modo una scelta concertata tra Quirinale e Palazzo Chigi per far cessare definitivamente i malumori interni alla com-

Valgano due esempi a tale riguardo: l'incontro al Quirinale, definito di "cortesìa", tra Mattarella e il Commissario europeo per gli Affari economici (2018)³⁶, a seguito della presentazione governativa della Nota di aggiornamento al DEF (NADEF). La visita si colloca dopo l'invio al Governo Conte I della lettera (5 ottobre 2018) nella quale il vice-Presidente della Commissione europea e il delegato Ue agli Affari europei avvertivano il Governo della avvenuta deviazione dagli obiettivi di politica economica fissati nelle raccomandazioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione³⁷.

L'ulteriore episodio di prassi riguarda l'adozione del testo della legge di delega sulla riforma della giustizia, avviata dalla Ministra del Governo Draghi, Marta Cartabia. Come noto, la modifica riveste un peso notevole nel quadro del Piano nazionale di ripresa e resilienza, tanto da essere qualificato come un intervento di tipo orizzontale, per la sua natura pregiudiziale rispetto agli investimenti programmati nelle diverse missioni del Piano. Ebbene, secondo le ricostruzioni di alcune fonti giornalistiche nazionali³⁸, il Presidente Mattarella avrebbe fatto ricorso al suo magistero di influenza per stimolare il CSM da lui presieduto all'adozione di un parere complessivo sul testo di riforma del processo penale presentato dalla Ministra³⁹, piuttosto che di uno limitato a singole parti⁴⁰. L'intervento informale del Quirinale avrebbe avuto quale

pagine di governo, ridurre al minimo il periodo di tempo della campagna elettorale e continuare l'implementazione del PNRR con un nuovo Esecutivo, cfr. A. POGGI, *Editoriale. Governo Draghi*, cit., p. VIII.

³⁶ Dell'incontro, che la stampa da subito definisce irrituale, il sito della Presidenza redige un *Comunicato* assai scarno, intitolato *Il Presidente Mattarella ha ricevuto il Commissario europeo per gli affari economici e monetari, Moscovici*, 18 ottobre 2018 (consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica).

³⁷ Anticipando di fatto le osservazioni ostative che sarebbero state oggetto del successivo parere della Commissione europea del 23 ottobre sul ddl di bilancio.

³⁸ Cfr. G. PIPITONE, *Csm, l'escamotage di Cartabia e Mattarella per ritardare il voto del plenum sulla riforma penale dopo la bocciatura della commissione*, in *Il fatto quotidiano*, 23 luglio 2021.

³⁹ A.C. n. 2435, *Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le Corti d'appello*.

⁴⁰ E peraltro già emesso di sua iniziativa, nella tarda mattinata del 22 luglio 2021, dalla VI Commissione del CSM in merito alla specifica modifica del regime di improcedibilità prevista dalla riforma. Ancora secondo la stampa, Mattarella avrebbe invitato al contempo la Ministra Cartabia a inoltrare al Consiglio superiore della Magistratura richiesta di un parere formale sul testo, pervenuta nel pomeriggio del 22 luglio.

obiettivo principale il superamento dei dissensi già espressi *motu proprio* dalla VI Commissione del CSM sulla specifica modifica del regime di improcedibilità prevista dalla riforma⁴¹, ma non può escludersi che il Capo dello Stato abbia voluto evitare il cortocircuito tra Magistratura ed Esecutivo sul testo di un atto fondamentale per l'acquisizione delle risorse economiche provenienti dal *Next Generation EU*.

3. La relazione Presidenza della Repubblica-Governo e gli spazi normativi e funzionali per l'inserimento presidenziale con funzione di garanzia sistemica

Prima di passare alla rassegna dei casi che dimostrano l'attuale livello di collaborazione tra Quirinale e Palazzo Chigi, giova ricapitolare i quattro principali passaggi teorici finora attraversati. La partecipazione allargata all'attuazione delle linee politiche dell'Esecutivo rappresenta il presupposto sistemico-funzionale che spiega il ruolo svolto dalla Presidenza della Repubblica sull'attività di stretto governo⁴² e che non sembra essere stato finora messo in discussione, salvo che nel caso Savona consumatosi durante la formazione del Governo Conte I⁴³.

⁴¹ La ricostruzione della stretta successione temporale tra il parere emesso di iniziativa propria dalla VI Commissione del CSM e la richiesta proveniente dal Ministero della giustizia si leggono nel *Resoconto sommario della seduta plenaria del 29 luglio 2021 antimeridiana* del CSM, p. 15, disponibile in *sito istituzionale*, sezione *Lavori del Consiglio*.

⁴² Per M. LUCIANI, il Capo dello Stato non può «*essere parte*» del circuito politico, ma può «*tutt'al più "prendere parte"*» nel senso che «può schierarsi con l'uno o con l'altro dei competitori politici su una specifica questione (non certo su un intero indirizzo politico), ma quando ciò accade la motivazione della presa di parte si deve radicare in esigenze connesse ad una delle funzioni del Presidente (di capo dello Stato; di rappresentante dell'unità nazionale), sicché la presa di parte deve essere giustificata o perché lo impone il buon funzionamento delle istituzioni o perché lo impone l'unità della nazione». Così in *Governo (forme di)* (voce), in *Enc. giur.*, Ann., Vol. III, 2010, Milano, p. 569. Dello stesso tenore la posizione espressa in passato da G. GUARINO, a proposito del necessario mantenimento di una posizione di estraneità da parte del Capo dello Stato rispetto alle «controversie sull'indirizzo governativo»; così ne *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1951, p. 512.

⁴³ In cui, va ricordato, la scelta del Capo dello Stato è stata attaccata da parte di una sola forza politica, il *Movimento cinque Stelle*, fino alla minaccia di ricorrere alla procedura di *impeachment*. Sul rifiuto presidenziale alla nomina di Savona, motivata dalle sue posizioni dichiaratamente anti-europeiste, la dottrina si è divisa tra

Nel concorso presidenziale all'attività di indirizzo va ricompreso anche il potere di verificare l'esistenza delle condizioni parlamentari di governabilità e, in mancanza di queste, di ricorrere allo scioglimento delle Camere (art. 88 Cost.). È noto che, in tale ultimo caso, il Presidente agisce quale motore di riserva⁴⁴ di una forma di governo intrinsecamente fragile per lo stato di incompiutezza in cui il disegno dei Costituenti è restato⁴⁵. Il testo della Carta contiene poi i parametri valoriali alla stregua dei quali l'azione del Capo dello Stato in discorso, che la dottrina sintetizza con l'espressione "indirizzo costituzionale"⁴⁶, deve essere orientata.

La proattività presidenziale a sostegno dell'Esecutivo⁴⁷ opera

la posizione di legittimità dell'atto, per coerenza alla posizione assunta dall'Italia nel progetto europeo (A. RANDAZZO, «Viene anche lui, no, lui no». *Il ruolo del Presidente della Repubblica alla prova del «caso Savona»*, in AA.VV., *Dal «contratto di governo» alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018, pp. 125 ss.), e quella di una eccessiva politicità dello stesso (V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei ministri fa parte dell'indirizzo politico del Governo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2018, pp. 674 ss.). Rintraccia invece nell'intervento ostativo del Capo dello Stato un indice di avvenuta torsione della forma di governo parlamentare, «tale da spostare il vincolo fiduciario di natura politica dal rapporto governo-parlamento al rapporto presidente-ministri, conferendo al Presidente della Repubblica il potere di predeterminare l'indirizzo politico», A. LUCARELLI, *Editoriale. Il modello dualista dei "presidenti"*, cit., p. II.

⁴⁴ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Art. 87 Cost. Il Presidente della Repubblica*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1983, pp. 181 ss.

⁴⁵ Attesa l'incapacità delle forze politiche di portare a termine un processo di riforme in grado di predisporre quei «dispositivi costituzionali idonei» ad assicurare «le esigenze di stabilità dell'azione di governo» e a scongiurare le «degenerazioni del parlamentarismo», già indicati come necessari dai Costituenti in sede di discussione sull'ordine del giorno Perassi (4 e del 5 settembre 1946). Sulla incompiutezza della forma di governo la letteratura è da sempre copiosa. Per un approfondimento sul profilo specifico, relativo al concorso dei partiti politici alla instabilità della forma di governo inverteatosi da ultimo in occasione della crisi del Governo Draghi, v., per tutti, le riflessioni di L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in S. CASSESE (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano 2006, p. 2600, che categorizza i partiti tra le «situazioni condizionanti» la forma di governo; nonché M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 556 che ne attenua l'impatto sulla forma di governo sostenendo che i partiti sarebbero meri «presupposti», non «elementi costitutivi» della stessa. Ancora in tema, ma più di recente, v. S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in S. STAIANO (a cura di) *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica. Forma di governo. Network Analysis*, Napoli, 2014, p. VII ss.; A. POGGI, *Editoriale. Governo Draghi*, cit., pp. IX-XI.

⁴⁶ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 308.

⁴⁷ Sul ruolo di protezione svolto dal Presidente Mattarella nei confronti del Go-

nell'invarianza delle norme costituzionali, in forza di clausole ampie che sono presenti nella parte relativa alle funzioni del Capo dello Stato⁴⁸, su tutte quella di cui al primo comma dell'art. 87. La Costituzione infatti affida all'organo di vertice dello Stato una funzione di rappresentanza dell'unità nazionale che è sintetizzabile in un'attività costante, dinamica, qualitativamente sintetica, dalla rilevanza politico-simbolica. Il risvolto *realista* di questa funzione è che essa tende ad essere potenzialmente omnicomprensiva, come dimostra la decisione costituzionale n. 1 del 2013, ma resta pur sempre un'attività intrinsecamente *umana*⁴⁹.

Ne discende che l'europeizzazione dell'indirizzo politico⁵⁰, la sincronizzazione dei cicli economici tra gli Stati membri e il conseguente protagonismo istituzionale di soggetti con ruoli di garanzia sul mantenimento di una omogeneità sostanziale tra il sistema nazionale

verno Draghi nelle fasi di instabilità parlamentare, cfr. ancora A. POGGI, *Editoriale. Governo Draghi*, cit., spec. p. VII.

⁴⁸ Per quanto queste debbano essere finalisticamente orientate all'attuazione dei principi costituzionali e dunque appaiano qualitativamente diverse dall'indirizzo politico del Governo, ancora secondo la lezione di P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 308 s.

⁴⁹ C. ESPOSITO, *Capo dello Stato* (voce), cit., p. 236.

⁵⁰ Di cui anche il discorso della fiducia iniziale tenuto dal *premier* Draghi (17 febbraio 2021) sembra costituire una prova. In esso, i temi legati all'irreversibilità della scelta dell'euro e all'implementazione del processo di integrazione europea nella prospettiva di un bilancio pubblico comune agli Stati membri assurgono infatti a presupposti programmatici dell'azione di governo. Questo apre a due notazioni conseguenti e interconnesse: la prima, secondo cui l'incidenza dei principi europei sull'indirizzo politico di ciascun Governo è tracciabile già nella fase programmatica dell'indirizzo politico (e non solo in quella successiva, di carattere strumentale); la seconda, per cui l'effetto della contaminazione tra gli ordinamenti, specie nel settore della politica economica, discende oltre che dal diritto originario unionale anche dagli indirizzi di coordinamento economico emanati dal Consiglio dell'Unione europea. È appena il caso di ricordare, a tale ultimo riguardo, che dal punto di vista formale gli atti di coordinamento unionali sono privi di prescrittività, essendo la determinazione della politica economica rimessa alla discrezionalità degli Stati membri dal diritto originario europeo (art. 121, § 2 TFUE). Ciò nonostante, essi influiscono in modo sostanziale sulla determinazione delle *policy* governative quando non sulle scelte di politica costituzionale (si pensi all'introduzione del principio di tendenziale equilibrio di bilancio nell'art. 81 Cost.). Sulla discrasia esistente tra piano formale e piano materiale nel coordinamento economico europeo, cfr., con toni critici, P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionali-smo.it*, n. 3/2020, parte I, pp. 119 ss., p. 138.

e quello europeo costituiscono elementi di dinamismo per la forma di governo italiana che sono legittimati dalla combinazione degli artt. 94, 95 e 117, comma primo, Cost.⁵¹, ma che riposano su regole costituzionali formalmente statiche⁵². Del pari, l'azione di garanzia dinamica del Presidente della Repubblica, che si innesta in senso materiale sull'evoluzione dell'indirizzo politico, tende per lo più a radicarsi nella prassi, per quanto legittimata dalla clausola generale di cui al comma primo dell'art. 87 Cost. e dalle singole funzioni che la Costituzione attribuisce al Capo dello Stato.

In questo contesto a bassa tassonomia, il Quirinale gode di una sfera di agibilità nel rapporto con il Governo⁵³ che si articola allo stato in due aree funzionali preferenziali: il monitoraggio sulla progressiva attuazione del Piano di ripresa e resilienza, che impegna lo Stato verso il piano europeo (artt. 11 e 117, comma primo, Cost.), da un lato⁵⁴;

⁵¹ Il dinamismo in discorso è in qualche modo insito nella struttura aperta dello stesso comma I dell'art. 117 Cost., che opera quale norma-guscio, finalizzata all'ingresso di vincoli pattizi ed europei potenzialmente inesauribili.

⁵² Ma lette in senso sostanzialmente dinamico, in forza della tendenza invalsa nella giurisprudenza costituzionale e nella prassi a interpretare le norme sulla forma di governo e sulle competenze degli organi costituzionali come disposizioni di principio, come conferma la struttura della sent. n. 200 del 2006, in materia di grazia presidenziale. In tema, cfr. S. BARTOLE, *Riflessioni sull'interpretazione della Costituzione*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Vol. I, Torino, 2016, p. 153 s.

⁵³ Non è un caso, d'altra parte, se nella riflessione costituzionalistica francese (P. LAUVAUX, A. LE DIVELLEC, *Les grades démocraties contemporaines*, Paris, IV ed., 2015, pp. 823-837), la forma parlamentare italiana è definita anche attraverso il riconoscimento dell'esistenza di un «correttivo presidenziale».

⁵⁴ Su cui non ci si sofferma nella presente sede, dal momento che ad oggi tutti i decreti-legge attuativi del PNRR risultano emanati dal Presidente Mattarella senza rilievi. L'unico intervento presidenziale effettuato sugli atti di esecuzione del Piano risulta essere quello informale e relativo all'adozione del testo di delega sulla riforma della giustizia, richiamato all'inizio del presente lavoro. Sul punto, sia consentito sottolineare il ritorno governativo alla decretazione d'urgenza dopo il largo utilizzo dello strumento dei d.P.C.m. per la gestione pandemica, poi legittimato dalla Corte costituzionale con la decisione n. 37 del 2021. La scelta del Governo Draghi di utilizzare l'art. 77 Cost. per dare attuazione al *Piano nazionale di ripresa e resilienza* esprime, tuttavia, la natura ibrida dello stesso piano, che, come sostenuto (*supra*, nt. 25), afferisce all'indirizzo politico dell'Esecutivo e, al contempo, dà esecuzione al diritto europeo, costituendo dal punto di vista tecnico un allegato alla decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea (10160/21 ADD 1 REV 2, 8 luglio 2021, cit.). Sulla scorta di tale ultima prospettiva formale, gli atti normativi interni, che hanno il PNRR quale atto presupposto, potrebbero essere intesi altresì quali strumenti di attuazione del diritto sovranazionale. Se così fosse, si alimenterebbe la tendenza già sperimentata

la garanzia attiva sulla conduzione della politica estera, dall'altro. Per vero, il settore in cui è dato registrare una proattività più significativa da parte di Mattarella è proprio quello estero, su cui insistono al momento almeno tre *dossier* impegnativi: la ricerca di *partners* energetici alternativi alla Russia⁵⁵; lo sviluppo di un nuovo modello di relazioni internazionali finalizzato alla ricerca di una soluzione negoziale per la cessazione del conflitto russo-ucraino; la partecipazione al dibattito europeo sul possibile ruolo dell'Unione nella sicurezza degli Stati membri⁵⁶.

Questa potenzialità dualista⁵⁷ della forma di governo, fatta di una sostanziale complementarità⁵⁸ a livelli funzionali diversi tra il ruolo di Capo dello Stato e quello di Presidente del Consiglio dei ministri, si estrinseca nell'esercizio di prerogative presidenziali di tipo formale e informale che, nella prassi delle Presidenze Mattarella, esprimono la tendenza del Quirinale ad assicurare un Esecutivo stabile e dall'attività coerente con gli impegni europei e internazionali assunti dallo Stato⁵⁹.

dai Governi Monti, Letta e Renzi nella gestione della crisi economico-finanziaria e dei suoi effetti ad attuare il diritto sovranazionale non più mediante decretazione legislativa, ma d'urgenza. In detta ultima ottica, il PNRR, come già la crisi finanziaria, avrebbe anche una *funzione nomogenetica*, ossia produttiva di «fatti idonei in quanto tali a determinare conseguenze sulla tenuta del sistema delle fonti, sulla forza degli atti normativi, sui loro contenuti». Così F. BILANCIA, *Il decreto-legge come strumento di attuazione dell'indirizzo politico dell'Unione europea nell'emergenza finanziaria*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Vol. I, Torino, 2016, p. 294.

⁵⁵ Si vedano, a tal proposito, le visite ufficiali compiute in parallelo da Mattarella e da Draghi, rispettivamente in Mozambico e Zambia e in Turchia (C. VECCHIO, *Draghi e Mattarella: tessitori della tela energetica all'estero. Il capo dello Stato in Mozambico: "Importante l'accordo sulle forniture di gas"*, in *la Repubblica*, 5 luglio 2022), su cui *ultra*, § 4.

⁵⁶ A riguardo, cfr. il p.to I delle *Conclusioni* del Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2022, p. 1 (EUCO24/22), da cui emerge la volontà europea di istituire un coordinamento politico tra gli SM anche in tema di sicurezza, oltre a quella di implementare le relazioni esterne dell'Unione attraverso il progetto "Grande Europa".

⁵⁷ Come è stata definita, proprio a proposito della formazione del Governo Draghi, da C. FUSARO, *Da Ciampi a Draghi*, cit., p. 176, che parla altresì dell'esistenza di una forma di governo a «correttivo presidenziale». Dello stesso avviso, ma con stretto riferimento agli effetti prodotti sulla forma di governo dalla sent. n. 1 del 2013 della Corte costituzionale, anche, O. CHESSA, *Le trasformazioni*, cit., pp. 21 ss.

⁵⁸ Emergente già dal dibattito costituente per A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, p. 42.

⁵⁹ Sull'esistenza di un indirizzo presidenziale europeo in dottrina si vedano A. PISANESCHI, *Il Presidente Mattarella garante del nuovo assetto costituzionale e la "funzione di indirizzo politico europeo"*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015, p. 5; S. FABBRINI,

Come anticipato, sull'Esecutivo Draghi la sorveglianza presidenziale si palesa come costante e tende a manifestarsi anche in una dimensione comunicativa di rinforzo alla sua azione. Ciò non stupisce dal momento che il Governo in carica (fino alle prossime elezioni politiche) è classificabile alla stregua di governo del Presidente⁶⁰. Nello specifico, le prerogative presidenziali che risultano maggiormente attratte nella funzione di tutoraggio nei confronti del Governo sembrano essere le esternazioni libere e le visite ufficiali effettuate all'estero presso altri Capi di Stato e sedi istituzionali⁶¹. Accanto alla prassi relativa alle funzioni ora richiamate, che sono previste dalla Costituzione, o in ogni caso a questa ricondotte dalla dottrina⁶², la rielezione di Mattarella evi-

Presidente della Repubblica tra cambiamenti politici interni ed europei, in *Quad. sc. pol.*, XXIII, 2016, pp. 177 ss.; F. FABBRINI, O. POLLICINO, *Constitutional Identity in Italy. Institutional Disagreements at a Time of Political Change*, in C. CALLIÈS e G. VAN DER SCHYFF (eds.), *Constitutional identity in a Europe of multilevel constitutionalism*, Cambridge, 2019, pp. 201 ss.; G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. IBRIDO e N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2019, pp. 387 ss.; ove si voglia, M. FERRARA, *Capo dello Stato vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Napoli, 2019, spec. p. 85 s., e G. VOSA, *Questioning Representative Sovereignty: The Italian Head of State in 'Post-State' Constitutional Law*, in *ItaLJ*, Vol. 7, n. 1/2021, pp. 189 ss.

⁶⁰ Tanto che A. MANZELLA, *Il Presidente*, cit., p. 43, a proposito dei governi patlatini suggerisce la definizione di “governi dei due presidenti”, a sottolineare la stretta connessione in essi rinvenibile tra il Quirinale e Palazzo Chigi.

⁶¹ Come nel caso della prima visita ufficiale all'estero dopo la rielezione, effettuata presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (d'ora in poi *Coe*), il 27 aprile 2022. La presenza di Mattarella a Strasburgo, oltre a esprimere anche *fisicamente* l'adesione italiana (*Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa*, consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica) alla decisione del *Coe* di espellere la Federazione russa dai propri membri (Committee of Ministers, *Resolution CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe*, 16 March 2022), rappresenta dal punto di vista simbolico un elemento di continuità istituzionale tra il primo e il secondo mandato. Essa riattiva infatti l'interlocuzione diretta avuta con il consesso ultrastatale dal Capo dello Stato già nel primo settennato, peraltro non sempre con toni morbidi. Si ricorderà, a tale ultimo riguardo, la nota diffusa dal Quirinale il 12 marzo 2020, quando il Presidente Mattarella ha ricordato alle istituzioni dell'Unione la rilevanza fondativa della solidarietà per il progetto europeo, in reazione al «*We are not here to close spreads*» pronunciato dal vertice della BCE, nel pieno delle attività di contrasto alla diffusione del Covid-19 messe in atto dall'Italia.

⁶² È il caso evidentemente delle esternazioni libere, che sono riconducibili alla funzione di rappresentanza dell'unità nazionale (art. 87 comma I cost.) e che avrebbero pertanto natura accessoria, come rileva G. ZAGREBELSKY, *Il potere di esternazione del*

denzia come, a date condizioni di contesto parlamentare⁶³ e istituzionale, anche un atto personale del Presidente della Repubblica uscente, come l'accettazione al rinnovo della carica presidenziale, possa concorrere a stabilizzare la tenuta del governo in carica.

4. Il rinforzo all'indirizzo estero del Governo Draghi attraverso la diplomazia costruttiva del Quirinale

I discorsi pronunciati dal Presidente della Repubblica Mattarella dopo la rielezione, nell'affrontare da varie angolazioni il tema del con-

Presidente della Repubblica, in *Corr. giur.*, n. 7/1991, pp. 709 ss. Sugli atti presidenziali di esternazione la produzione scientifica è vasta: si vedano, tra gli altri, i lavori di G. MORZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (Appunti)*, in *Arch. giur.*, 1957, pp. 19 ss.; P. BARILE, *I poteri*, cit., pp. 295 ss.; T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica* (1984), ora in *Opere*, Vol. III, Milano, 2000, pp. 233 ss.; M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, 1986, e ID., *La libertà di espressione del Capo dello Stato tra diritto e funzione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica* (voce), in *Enc. dir.*, Vol. XXXV, Milano, 1986, in part. pp. 218 ss.; A. PACE, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quad. cost.*, n. 2/1992, pp. 191 ss., part. pp. 212 ss.; M. FIORILLO, *Messaggio* (voce), in *Enc. giur.*, Agg., Vol. XVIII, Roma, 2010, p. 2 s.; M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Milano, 2012; D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei New Media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giur. cost.*, n. 2/2010, pp. 1921 ss. Con particolare riguardo all'utilizzo del potere di esternazione da parte del Presidente Mattarella, si rinvia, invece, a G. DELLEDONNE, L. GORI, *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2021, p. 323 s., che sottolineano come la tecnica del richiamo ai predecessori costituisca il modo di cui l'attuale Capo dello Stato si serve per veicolare indirettamente all'opinione pubblica la propria posizione rispetto a temi di stringente attualità istituzionale; G. BOGGERO, *La difesa della libertà di espressione e i riflessi sulla comunicazione istituzionale del Presidente della Repubblica nel primo mandato di Sergio Mattarella*, in corso di pubblicazione in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, Napoli, 2022, spec. pp. 344 ss.; nonché, per un approfondimento sul tema estero pure rintracciabile nelle esternazioni, ove si voglia, a M. FERRARA, *Una road map internazionale per l'uscita dal conflitto russo-ucraino: la geopolitica del Quirinale nei discorsi del secondo mandato Mattarella*, in corso di pubblicazione su *Quad. cost.*, n. 3/2022.

⁶³ La condizione principale idonea a superare materialmente la mancata formalizzazione della rieleggibilità del Capo dello Stato in Costituzione sembra essere quella per cui il rinnovo della carica avvenga con il sostegno largo della maggioranza del Parlamento riunito in seduta comune.

flitto russo-ucraino, contengono tre indizi importanti per la forma di governo parlamentare. Essi esprimono il sostanziale raccordo esistente negli affari esteri con il Governo Draghi, di cui indirettamente le esternazioni del Capo dello Stato rafforzano le scelte geopolitiche⁶⁴ in una fase di ritrovata centralità dell'Italia nello scenario estero⁶⁵; ribadiscono ai consessi oltreconfine la collocazione dell'Italia entro lo scacchiere internazionale (visto anche l'atteggiamento di ambiguità avuto da alcune forze politiche che compongono l'Esecutivo Draghi nei confronti della Russia)⁶⁶ come già durante il primo settennato⁶⁷; quindi, confermano che la rappresentanza dell'unità nazionale che l'art. 87, comma primo, Cost.⁶⁸ imputa al Capo dello Stato ha anche una valenza

⁶⁴ Questo elemento di sostanziale armonia, unitamente a quello relativo alla presumibile esistenza di una rete di raccordo non sempre tracciabile tra Quirinale, Palazzo Chigi e Farnesina, potrebbe forse concorrere a spiegare perché, a partire dal primo atto di aggressione russa all'Ucraina (24 febbraio 2022), il Consiglio supremo di difesa presieduto, come noto, dal Capo dello Stato, si sia riunito una sola volta. Peraltro, il *Comunicato* diffuso in esito alla riunione (*Il Presidente Mattarella ha presieduto la riunione del Consiglio Supremo di Difesa*, 24 febbraio 2022, consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica) sembra avere in qualche modo fissato per Quirinale e Palazzo Chigi il *perimetro geopolitico* dell'Italia rispetto al conflitto in corso, costituito idealmente da quattro lati: la richiesta alla Russia di cessazione delle ostilità e di ritiro delle forze dai confini internazionalmente riconosciuti dell'Ucraina; il sostegno all'indipendenza e all'integrità territoriale ucraine; il coordinamento con gli alleati NATO, nonché l'adesione al pacchetto di sanzioni approvate dal Consiglio europeo contro la Russia. Su questi profili, sia consentito rinviare ancora a M. FERRARA, *Una road map internazionale*, cit., in corso di pubblicazione.

⁶⁵ Riconducibile non solo ai movimenti geopolitici innescati dalla fine del cancelliato di Angela Merkel (cfr. F. MARANGONI, *Governare da tecnico in tempi di emergenza*, in *Il Mulino*, n. 2/2022, p. 79 s., che pone il condivisibile problema del mantenimento dell'attuale protagonismo italiano in politica estera anche da parte dei Governi futuri) e dall'intensificazione dei rapporti bilaterali con la Francia dopo la stipula del Trattato del Quirinale (R. BARATTA, *Potenzialità e limiti del «Trattato del Quirinale» tra Italia e Francia*, in *Quad. cost.*, n. 1/2022, pp. 170 ss.), ma anche dalla necessità di ricercare nuovi approvvigionamenti energetici dopo la rottura dei rapporti con la Russia (su cui *ultra*, in questo paragrafo).

⁶⁶ Sul punto si rinvia alle riflessioni di S. FABBRINI, *Politica estera italiana e lotta contro i fantasmi*, in *Il Sole24ore*, 27 giugno 2022, non solo con riguardo alle divisioni interne al Parlamento sulle scelte di europeismo e atlantismo venute in rilievo in occasione del supporto italiano alla resistenza ucraina, ma anche alla necessaria dipendenza delle scelte geopolitiche dell'Italia da quelle dei consessi internazionali cui il nostro ordinamento appartiene e ai quali tanto Palazzo Chigi, quanto il Quirinale mostrano di aderire in modo netto.

⁶⁷ G. DELLEDONNE, L. GORI, *Le presidenze della Repubblica*, cit., p. 333.

⁶⁸ Per G. DE VERGOTTINI, *La gestione della sicurezza internazionale: un corret-*

ultrastatale. Si ricorderà, infatti, come a partire dalla Presidenza Gronchi⁶⁹ l'esposizione del Capo dello Stato tenda a manifestarsi attraverso esternazioni pubbliche e come poi la Presidenza Ciampi⁷⁰ abbia rivendicato il ruolo estero del Quirinale attraverso una funzione di indirizzo e monitoraggio costituzionale sull'attuazione delle linee di politica estera dell'Esecutivo⁷¹, che non sempre i Governi hanno riconosciuto⁷². La consonanza tra gli interventi dell'attuale *premier* e quelli del Capo dello Stato dimostra che non è evidentemente questo il caso del Governo Draghi. Solo a voler confrontare il discorso della fiducia iniziale pronunciato da Draghi (17 febbraio 2021) con quello del secondo giuramento da Capo dello Stato di Mattarella (3 febbraio 2022)⁷³ – che precede di poco lo scoppio della crisi ucraina – si rinviene infatti un nucleo unitario comune, fatto del richiamo alle scelte europeista, atlantista⁷⁴ e multilaterale compiute dall'ordinamento. Ulteriori ele-

tivo presidenziale, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, p. 3, il primo comma dell'art. 87 Cost. concorrerebbe a creare, insieme ad altre clausole costituzionali, un tessuto normativo ambiguo ma funzionale ad accrescere il peso ultrastatale del Quirinale.

⁶⁹ Cfr. M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Milano, 2012, pp. 41 ss.

⁷⁰ V. ancora, S. BARTOLE, *Il Capo dello Stato*, cit., pp. 7 ss.

⁷¹ Finalizzata alla verifica sulla compatibilità tra l'azione estera del Governo e i principi della Carta, come sostenuto da S. GALEOTTI, *Brevi note in tema di «potere estero» e divisione del potere nella Costituzione italiana*, 1988, ora in *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione: La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Milano, 1992, pp. 277 ss.

⁷² Nel settennato Ciampi, ad esempio, il Capo dello Stato ha fatto ricorso alla convocazione del Consiglio supremo di difesa (CSD, d'ora in poi) alla ricerca di un compromesso con il Governo Berlusconi in occasione della guerra in Iraq del 2003, su cui si registravano le maggiori divergenze tra il Quirinale e l'Esecutivo (a riguardo, vv. le ricostruzioni di G. DE VERGOTTINI, *Il crescente uso della forza: riflessi costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 11, e di V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., p. 189 s.). In particolare, in seno al CSD è emersa una scelta mediana: quella di non allearsi con la coalizione a guida statunitense, nel rispetto del divieto di guerra offensiva di cui all'art. 11 Cost., e al contempo di concedere l'uso delle basi militari italiane agli aerei americani che non fossero diretti ad attaccare obiettivi iracheni. Sulla difficile sostenibilità costituzionale di questa posizione, v. M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Roma-Bari, 2009, p. 120 s.

⁷³ *Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Parlamento nel giorno del giuramento*, cit.

⁷⁴ Sul presunto scivolamento verso il terreno politico compiuto dal Presidente Mattarella nel suo secondo discorso di giuramento a proposito della conferma della scelta atlantista dell'Italia, v. ancora, F. SALMONI, *Brevi note*, cit., p. 4.

⁷⁵ In queste direzioni si colloca, tra le altre, la scelta del Quirinale di escludere

menti di continuità si rintracciano nell'assenza dalla comunicazione di entrambi i Presidenti⁷⁶ di qualsivoglia riferimento politicamente divisivo all'invio italiano di materiali militari all'Ucraina⁷⁷ (art. 2 *bis*, d.l. n. 14/2022), come nella simultaneità della loro agenda estera – Mattarella in Zambia⁷⁸ e Mozambico⁷⁹, Draghi in Turchia⁸⁰ (luglio 2022), come ricordato –, nel comune obiettivo di instaurare nuove relazioni bilaterali finalizzate al rifornimento energetico dopo l'interruzione dei rapporti con la Russia.

In vero, l'azione del Quirinale sembra andare oltre la complementarità geopolitica con Palazzo Chigi, per rivolgersi direttamente al

l'ambasciatore russo in Italia dalle celebrazioni per il 2 giugno (*Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Concerto diretto dal Maestro Myung-Whun Chung in occasione della Festa della Repubblica*, 1 giugno 2022, disponibile all'indirizzo istituzionale della Presidenza), in parziale adesione alla decisione di alcuni paesi europei e atlantici di espellere i diplomatici russi in quanto *personae non gratae*. È questa una reazione diplomatica dal valore evidentemente simbolico, che denota un abbandono della visione ottocentesca del diritto internazionale, secondo cui il vincolo al rispetto del corpo istituzionale avversario aveva natura cogente anche nella fase bellica (G.W.F. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto* (1821), in G. MARINI (a cura di), Roma-Bari, XII ed., § 338, 2020, p. 264).

⁷⁶ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con gli esponenti delle Associazioni Combattentistiche e d'Arma, nella ricorrenza del 77° Anniversario della Liberazione*, 22 aprile 2022.

⁷⁷ A proposito del conflitto ucraino è frequente tanto nei discorsi del Capo dello Stato, quanto in quelli del Presidente del Consiglio dei Ministri il ricorso al termine *resistenza*, per descrivere la reazione ucraina all'invasione militare della Russia condannata a livello internazionale. Sul punto, si esprime in senso critico L. CANFORA, *Il sillogismo ingannevole sulla "resistenza ucraina"*, in *MicroMega*, n. 4/2022, p.to 4-5, p. 48, secondo cui l'implicito paragone tra la resistenza ucraina e quella partigiana sarebbe un paralogismo aristotelico, ossia un processo cognitivo tecnicamente inesatto in quanto trascura la diversità storica e militare rinvenibile tra la resistenza italiana durante il secondo conflitto mondiale (fatta di «guerriglia tenuta in vita da malvisti, male armati e spesso torturati partigiani») e quella del popolo ucraino.

⁷⁸ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all'Assemblea Nazionale in occasione della Visita Ufficiale nella Repubblica dello Zambia*, 7 luglio 2022.

⁷⁹ *Dichiarazioni alla stampa del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il Presidente Filipe Jacinto Nyusi in occasione della visita di Stato nella Repubblica del Mozambico*, 5 luglio 2022.

⁸⁰ *Conferenza stampa Draghi-Erdo an, dichiarazione del Presidente Draghi*, 5 luglio 2022 (consultabile sul sito istituzionale del Governo italiano). È peraltro significativo che la ripresa dei contatti turco-italiani avvenga dopo l'incidente diplomatico causato dalla dichiarazione di Draghi, nel 2021, con cui aveva appellato Erdogan un "dittatore"; per una ricostruzione dell'episodio cfr. *Italian PM calls Erdo an 'a dictator' after Ursula von der Leyen chair snub*, *The Guardian*, 8 April, 2021.

consesso internazionale in modo costruttivo. La posizione che pare emergere dalle esternazioni presidenziali⁸¹, infatti, è che l'Italia e l'Unione europea dovrebbero farsi promotrici dell'avvio di un negoziato multilaterale per la cessazione del conflitto russo ucraino. Quello di Mattarella non è solo un appello rivolto a un'istituzione che si occupa di diritti umani come il *Coe* («Mentre il conflitto ha ulteriormente indebolito il sistema internazionale di regole condivise [...] la via di uscita appare, senza tema di smentita, soltanto quella della cooperazione e del ricorso alle istituzioni multilaterali»)⁸², ma anche un'indicazione di metodo politico, se è vero che il Capo dello Stato indica a paradigma di un percorso intergovernativo condiviso e di tipo orizzontale il modello degli *Accordi di Helsinki*, che nel '75 consentirono la fluidificazione delle relazioni tra il blocco dei paesi comunisti e l'occidente, in alternativa a quello verticale e di "potenza" di Yalta, utilizzato nel 1945 dopo la fine della seconda guerra mondiale⁸³.

5. La rielezione presidenziale "tecnico-politica" per un governo "tecnico-politico": una soluzione al tempo delle riforme vincolate

La difficile rielezione di Mattarella, avvenuta nel febbraio 2022, è stata variamente commentata. Di essa sono state date, tra le altre, letture simboliche⁸⁴, sistemiche⁸⁵, di nuova regolarità costituzionale ormai affermata⁸⁶, di consuetudine costituzionale in via di formazione⁸⁷, o, diversamente, di mera situazione eccezionale⁸⁸ dovuta a un'ulteriore stasi parlamentare dopo quella occorsa nella XVII legi-

⁸¹ Si veda l'*Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa*, cit.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ M. RECALCATI, *Sergio Mattarella e il peso della parola*, *la Repubblica*, 31 gennaio 2022.

⁸⁵ Si veda in questa direzione il contributo di M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2022.

⁸⁶ G.M. SALERNO, *Dalla prima alla seconda Presidenza Mattarella: novità nella continuità*, in *Federalismi.it*, n. 5/2022, spec. pp. V-VI.

⁸⁷ A. RUGGERI, *Editoriale. La rielezione di Mattarella al Quirinale, ovvero sia il crepuscolo della politica e della Repubblica*, in *Consulta online*, 31 gennaio 2022, p. I.

⁸⁸ Non elevabile a convenzione costituzionale secondo G.U. RESCIGNO, *Il nuovo bis al Quirinale, tra convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Quad. cost.*, n. 2/2022, p. 357.

slatura⁸⁹. Sulla scorta dell'ottica sistemica che guarda ai rapporti interorganici nella forma di governo parlamentare, si ritiene qui che il rinnovo della carica presidenziale provi anche l'esistenza di un rapporto di condizionalità istituzionale tra la Presidenza Mattarella e il Governo Draghi. La sensazione, infatti, è che anche la disponibilità fornita dal Presidente uscente a ricoprire un nuovo settennato, sostenuta con la più ampia legittimazione parlamentare, costituisca un (nuovo) correttivo presidenziale per stabilizzare il Governo, nella delicata fase di attuazione del *National Recovery and Resilience Plan*. Con il rischio che la tesi ora esposta appaia eccessivamente legata alle contingenze, un conforto sembra giungere dal passaggio del (secondo) discorso di insediamento, in cui Mattarella ri-legittima con la propria rielezione anche l'Esecutivo in carica, parlando degli impegni internazionali dello Stato: «Su tutti questi temi [...] è intensamente impegnato il Governo guidato dal Presidente Draghi; nato, con ampio sostegno parlamentare, nel pieno dell'emergenza e ora proiettato a superarla, ponendo le basi di una stagione nuova di crescita sostenibile del nostro Paese e dell'Europa [...]»⁹⁰.

Alla rielezione del Capo dello Stato non può poi disconoscersi un significato ulteriore: di garanzia, per livello sovranazionale, di una certa continuità nella sorveglianza sulla messa a terra di quelle porzioni dell'indirizzo politico che costituiscono attuazione dei vincoli contrattati dall'Italia.

La stretta connessione ancora una volta rinvenibile tra il ruolo della Presidenza della Repubblica e l'attuazione dell'indirizzo politico governativo induce allora a chiedersi se sia venuto a esistenza un (secondo) mandato quirinalizio dalla natura tecnico-politica. La prassi maturata nella seconda Presidenza Mattarella, e ancora prima in quella Napolitano, indurrebbe a rispondere in senso affermativo. Il rinnovo della carica presidenziale tenderebbe a essere tecnico, nella misura in cui esso è condizionato al raggiungimento di una serie di obiettivi politico-economici da parte del raccordo Esecutivo-Parlamentare, sui quali il Capo dello Stato esercita in varie forme un'azione di controllo e stimolo. La natura tecnica del secondo mandato ne determina indirettamente, poi, la frazionabilità in via fattuale, previa presentazione di dimissioni da parte del

⁸⁹ Che aveva condotto, come noto, alla storica rielezione di Giorgio Napolitano con funzione per così dire "escatologica".

⁹⁰ *Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Parlamento nel giorno del giuramento*, cit.

Capo dello Stato⁹¹, al verificarsi di quegli eventi di carattere politico o istituzionale ai quali il rinnovo può legarsi, seppure in via implicita.

Infine, all'istituto del secondo settennato potrebbe riconoscersi una natura anche politica, dal momento che esso necessita di un ampio sostegno da parte del Parlamento in seduta comune – da cui è, più correttamente, condizionato in senso sospensivo – per superare materialmente la carenza di una previsione costituzionale in punto di rieleggibilità del Capo dello Stato. Su questa possibile configurazione della rielezione, però, la prassi a venire non potrà che avere un ruolo determinante, sia in termini di acquisizione di una certa regolarità nel rinnovo presidenziale, sia in quelli di incisione in senso rafforzativo sul rapporto esecutivo-legislativo, cuore della forma di governo.

* * *

ABSTRACT

ITA

Lo studio ricostruisce l'attività di tutoraggio costituzionale che le Presidenze Mattarella svolgono sull'indirizzo politico dell'Esecutivo, muovendo dalla interpretazione di indirizzo politico come "attività" e approfondendone l'evoluzione alla luce dell'attuale interazione tra ordinamento interno, piano europeo e piano internazionale.

EN

The study focuses on the constitutional "mentoring" that the Mattarella's Presidencies carry out on Cabinet policies. It starts from the policy direction notion read as "activity" and deeps its current development resulting from the interaction existing between the National legal system and the European and the international ones.

⁹¹ In senso parzialmente difforme, G. AZZARITI, secondo cui il precedente costituito dalle dimissioni (annunciate) di Napolitano nel biennio successivo alla sua conferma al Quirinale non può considerarsi indice dell'esistenza di una convenzione costituzionale che, peraltro, sarebbe destinata ad operare «*contra constitutionem*», dal momento che il settennato presidenziale è infrazionabile dal punto di vista formale. Così nell'*Intervento nel Forum La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato*, in *Nomos*, n. 3/2021, p. 12.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)