

Il ruolo del Presidente della Repubblica nell'attuazione dell'indirizzo politico determinato dal PNRR

ANDREA NATALE*

Abstract: *The essay focuses on the role played by the President of the Italian Republic Sergio Mattarella to ensure the implementation of Italy's Recovery and Resilience Plan (PNRR). Specifically, the contribution compares the President's different behaviours according to different political contexts, trying to point out that in every situation his modus operandi has been deeply influenced by his euro-national constitutional duties.*

Parole chiave: PNRR, Presidente della Repubblica, indirizzo politico costituzionale europeo, *Next generation EU*, potere di esternazione

Sommario

1. Introduzione. – 2. PNRR e ruolo assunto dal Presidente della Repubblica nella crisi del Governo Conte 2 e nella formazione del Governo Draghi. – 3. Governo Draghi: PNRR, crisi dell'esecutivo e poteri di *prorogatio*. – 4. L'esercizio del potere di esternazione del Presidente della Repubblica per garantire l'attuazione del PNRR durante il governo Meloni. – 5. Riflessioni conclusive.

Data della pubblicazione sul sito: 9 settembre 2024

Suggerimento di citazione

A. NATALE, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nell'attuazione dell'indirizzo politico determinato dal PNRR*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2024. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Dottore magistrale in Giurisprudenza nell'Università degli studi di Milano. Indirizzo mail: andrea.natale165@gmail.com.

1. Introduzione

Come è noto, nel Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, i capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'Unione europea hanno raggiunto un accordo per istituire uno strumento *una tantum* in risposta alla crisi economica provocata dalla Pandemia da Covid-19: il piano *Next Generation EU* (NGEU). Per poter ottenere le ingenti somme stanziare, tutti gli Stati membri, Italia compresa, hanno dovuto predisporre un piano di investimenti ed un pacchetto di riforme strutturali che, nel nostro Paese, sono state raccolte all'interno del Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR). Per ottenere le *tranches* di risorse finanziarie, ogni Stato è tenuto a soddisfare gli innumerevoli *target* e *milestone* secondo il cronoprogramma stabilito in accordo con la Commissione europea.

Pertanto, il contenuto del Piano delinea un indirizzo politico derivante dagli accordi stipulati con Bruxelles che si interseca – e che per certi versi “invade” - quello interno indicato dai governi¹ e di cui è garante ultimo, ai sensi dell'art. 95 della Costituzione, il Presidente del Consiglio². Tale “invasione di campo” influenza inoltre vistosamente il funzionamento e il ruolo del Parlamento nella dinamica e nelle recenti prassi dell'ordinamento, in quanto costretto ad orientare la propria azione politico-legislativa in un'ottica di lungo periodo per via dei “paletti” imposti dall'attuazione dell'indirizzo politico delineato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La dottrina ha infatti prospettato la percorribilità di riforme dei regolamenti di Camera e Senato *ad hoc* al fine di coinvolgere maggiormente il Parlamento.³

Il PNRR, oltre alle tematiche già citate, offre anche molti altri importanti spunti di approfondimento, si pensi all'aggiornamento del Piano su impulso del Governo Meloni⁴ e, soprattutto, all'introduzione del nuovo capitolo dedicato a

¹ Cfr. A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo COVID e PNRR*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022, n. 3, pp. 333 – 339.

² Cfr. M. MELPIGNANO, *L'indirizzo politico alla prova del PNRR: le nuove prospettive del principio monocratico dell'Esecutivo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2023, fascicolo 4, pp. 243 – 268.

³ Si rimanda a L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta Online*, 2022, fascicolo II, pp. 521 – 544.

⁴ Per approfondire le tematiche citate, si rimanda in particolare a N. LUPO, *L'aggiornamento e l'integrazione del PNRR, tra crisi energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, fascicolo 2, pp. 435 – 438; F. POLACCHINI, *Nuove emergenze e (possibili?) modifiche del PNRR: profili sostanziali e procedurali*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, fascicolo 4, pp. 910-913; L. BARTOLUCCI, *Le modifiche del PNRR tra cambi di indirizzo politico e nuove «circostanze oggettive»*, in *Rassegna parlamentare*, 2022, n. 2, pp. 323-352.

REPowerEU⁵, o alla formazione⁶, funzionamento e successiva modificazione della sua *governance*⁷, con particolare attenzione alla cabina di regia. La portata del Piano è talmente ingente che i processi che si sono messi in moto onde addivenire alla sua attuazione sono tali da influenzare globalmente l'assetto ed il funzionamento dello Stato, arrivando addirittura a «configurare un nuovo metodo di governo, che incide su tutti i poteri dello Stato, chiamati a ridefinire sé stessi, nelle regole e nelle prassi che li hanno a lungo caratterizzati quanto ai tempi e alle

⁵ Il dispositivo REPowerEU è stato introdotto nel *Recovery and Resilience Facility* (Regolamento UE n. 2021/241) attraverso le modifiche apportate a quest'ultimo dal Regolamento (UE) n. 2023/435, per rispondere alle difficoltà e alle perturbazioni del mercato energetico mondiale causate dall'invasione russa dell'Ucraina. Le modifiche consentono agli Stati membri di aggiungere capitoli *ad hoc* dedicati al piano REPowerEU nei loro piani per la ripresa e la resilienza per finanziare misure di investimento e di riforma volte ad aumentare l'efficienza energetica, nonché l'affidabilità e la resilienza delle reti di trasmissione e di distribuzione, promuovere la flessibilità del sistema, ridurre al minimo le congestioni, anche attraverso un aumento della capacità delle reti e della capacità di stoccaggio dell'energia elettrica, promuovere la digitalizzazione e assicurare la resilienza delle catene di approvvigionamento, la cybersicurezza e la protezione e l'adattamento ai cambiamenti climatici di tutte le infrastrutture, riducendo nel contempo le dipendenze energetiche strategiche.

⁶ In generale sulla *governance* del Piano di Ripresa e Resilienza, *ex multis*, si vedano G. D'ARRIGO, *Next Generation UE e PNRR: governance, politiche pubbliche e innovazioni in Europa e in Italia*, in B.G. MATTARELLA, L. FIORENTINO, M. CARDONE (a cura di), *L'attuazione del PNRR. Uno sguardo al futuro* da *I quaderni della rivista Amministrazione in Cammino*, ottobre 2022, pp. 10 – 36; G. D'ARRIGO, P. DAVID, *Next Generation EU e Pnrr italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2022, capp. 5 e 6; C. MATTEI, *Gestire un progetto complesso: il sistema di governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in B.G. MATTARELLA, L. FIORENTINO, M. CARDONE (a cura di), *L'attuazione del PNRR. Uno sguardo al futuro* da *I quaderni della rivista Amministrazione in Cammino*, ottobre 2022, pp. 37 – 53.

⁷ Per quanto concerne più in specifico le modifiche poste in essere dal Governo Meloni alla *governance* del PNRR, si vedano G. TRENTA, *L'incidenza della governance del PNRR nei rapporti endogovernativi*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 3, pp. 172 – 192; G. MENEGUS, *La riforma della governance del Pnrr*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2023, fascicolo 3, pp. 205 – 230; S. SILEONI, *Il governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi. Bilanci e prospettive del ruolo della Presidenza del Consiglio*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 101 – 118; si veda inoltre - in particolare in relazione all'approfondimento sulle Unità di missione costituite presso i ministeri al fine di occuparsi del coordinamento delle attività relative al PNRR - S. LUCA, *La nuova governance del PNRR*, in *SOG Working Paper 5*, Novembre 2023, pp. 1 – 42, consultabile in: <https://sog.luiss.it/it/ricerca/working-papers>

modalità di lavoro, ma pur sempre in coerenza con i principi della carta costituzionale»⁸.

Una delle istituzioni su cui il PNRR ha certamente inciso è la Presidenza della Repubblica, determinando, secondo chi scrive, un rafforzamento della sua funzione di «garante ultimo dell'ordinato sviluppo del circuito dell'indirizzo politico»⁹ in particolare nel quadro eurounitario. Nel presente elaborato analizzeremo la predetta tematica e, in particolare, il ruolo assunto dal Quirinale al fine di garantire l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e dell'indirizzo politico ivi delineato, ripercorrendo varie tappe, a partire dalla decisione del Consiglio Europeo di porre in essere tale rivoluzionario strumento, fino a giungere alle modifiche del Piano apportate dal Governo Meloni.

2. PNRR e ruolo assunto dal Presidente della Repubblica nella crisi del Governo Conte 2 e nella formazione del Governo Draghi

Dopo aver conseguito nel luglio 2020 la quota più ampia tra gli Stati membri dei 750 miliardi di euro messi a disposizione dall'Unione europea, l'Italia doveva predisporre un Piano di riforme strutturali quali contropartite per ottenere le risorse finanziarie messe in campo dall'Unione.

Il 17 settembre 2020 la Commissione varava le prime linee guida per la predisposizione dei Piani, e il 12 febbraio 2021 veniva adottato il *Recovery and Resilience Facility* (RRF)¹⁰, ossia una sorta di «legge cornice contenente i principi e le coordinate fondamentali da seguire per l'elaborazione del PNRR da parte di ciascuno Stato membro»¹¹.

Dopo vari passaggi parlamentari svolti nell'autunno, il Governo Conte 2 nel gennaio 2021 ha presentato la propria proposta di PNRR al Parlamento ed alla Commissione, la quale ha prontamente risposto attraverso le dichiarazioni del Commissario europeo per gli affari economici e monetari Paolo Gentiloni, il quale

⁸ Per un approfondimento sul quadro dei poteri sui quali il PNRR ha inciso, si rimanda a: N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *federalismi.it*, 2022, n. 23, pp. 2 – 19. Si specifica che la citazione testuale riportata nel presente scritto è rinvenibile a pagina 3 e 4 del *paper* citato.

⁹ *Ibidem*, p. 15. Si veda inoltre sul concetto di “circuito di indirizzo politico” C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Libreria goliardica, Pisa, 1964, p. 556.

¹⁰ Regolamento (UE) n. 2021/241.

¹¹ A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, 2021, n. 18, p. 236.*

ha definito la bozza del Piano una «buona base» di partenza che tuttavia necessitava di essere discussa e rafforzata¹².

Il predetto giudizio della Commissione ha causato importanti turbolenze nella maggioranza, in particolare all'interno del gruppo di Italia Viva, che sono diventate rapidamente insanabili, costringendo di conseguenza il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte a rassegnare le proprie dimissioni in data 26 gennaio 2021¹³.

Tale crisi di governo si era aperta con un'*impasse* tra partiti che, in una situazione ordinaria, avrebbe molto probabilmente costretto il Quirinale a sciogliere anticipatamente le due Camere *ex art.* 88 della Costituzione. Al contrario, il Presidente della Repubblica ha optato per una soluzione innovativa nei tempi e nelle modalità, conferendo l'incarico di formare un governo al professor Mario Draghi senza sondare anticipatamente la disponibilità dei gruppi parlamentari a sostenere un esecutivo presieduto dall'ex presidente della Banca Centrale Europea, ma affidandosi ad un appello rivolto a tutte le forze politiche, affinché accordassero «la fiducia ad un governo di alto profilo che non debba identificarsi con alcuna formula politica»¹⁴. Il Presidente Mattarella ha giustificato il suo operato facendo espresso riferimento alla necessità di un governo nella pienezza delle sue funzioni onde assumere celeri decisioni e provvedimenti per continuare a fronteggiare la pandemia, nonché per presentare alla Commissione il PNRR entro il mese di aprile.

A fronte di quanto riferito, appare evidente che il particolare impegno profuso dal Presidente della Repubblica per la formazione del Governo Draghi è rinvenibile soprattutto nella volontà di garantire l'attuazione del PNRR, rispettando le tempistiche e tutti gli accordi assunti con le istituzioni europee.

Si deve evidenziare che la condotta tenuta dal Capo dello Stato non risulta affatto avulsa dalle sue funzioni. La dottrina, infatti, ha rilevato che essere parte degli Stati membri dell'Unione europea, implica una trasformazione degli stessi che non si limita a un insieme di diritti e doveri assunti da questi ultimi, ma che

¹² Dichiarazione del Commissario per gli affari economici Paolo Gentiloni al termine della riunione dell'Eurogruppo, 18 gennaio 2021. Dichiarazione disponibile online su: https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2021/01/18/gentiloni-recovery-italia-buona-base-ma-va-rafforzato_85b0ae86-c091-440d-a15d027af98cfb47.html.

¹³ In merito alla crisi del Governo Conte 2, alla genesi del Governo Draghi e alla gestione della crisi da parte del Presidente della Repubblica, si rimanda ad A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consulta Online*, 2021, fascicolo II, pp. 379 – 405.

¹⁴ Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in seguito all'esito negativo del mandato esplorativo conferito al Presidente della Camera Roberto Fico, 2 febbraio 2021.

comporta una differente forma di organizzazione del potere, caratterizzata da regole esterne che limitano la funzione di governo¹⁵. L'integrazione europea ha quindi determinato in capo agli Stati membri «un vincolo esterno alla sovranità», che nel nostro Paese ha trovato nella Presidenza della Repubblica l'istituzione in grado di svolgere la mansione di «guardiano privilegiato»¹⁶ di tale limite. Pertanto, nel caso in esame, il Capo dello Stato ha esercitato il potere di nomina del Presidente del Consiglio secondo un doppio criterio: accanto a quello «tradizionale», consistente nell'individuazione di una personalità in grado di esprimere una maggioranza parlamentare, ha introdotto un criterio attinente al «contesto multilivello», ricercando una personalità «le cui competenze e *cursus honorum* palesassero una spiccata aderenza ai principi di apertura al contesto ultrastatale (artt. 10, 11 e 117, primo comma, Cost.) e in qualche modo godessero già di una legittimazione politica in sede europea»¹⁷. La scelta del Presidente Mattarella di nominare alla Presidenza del Consiglio Mario Draghi è dunque stata determinata proprio dal fine di rispettare i predetti vincoli che, nel caso di specie, erano rappresentati *in primis* dalla presentazione ed attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

3. Governo Draghi: PNRR, crisi dell'esecutivo e poteri di prorogatio

Con l'insediamento del Governo Draghi, Camera, Senato e, più limitatamente, gli enti locali, hanno proseguito il loro lavoro sulla bozza di PNRR presentata dal Governo Conte 2 nonostante il Governo in carica stesse elaborando un nuovo Piano che rispettasse i crismi indicati dalla Commissione europea. L'attività parlamentare si è rivelata tuttavia utile in quanto ha coadiuvato ed indirizzato l'Esecutivo nella stesura del nuovo PNRR, anticipando un esame che si sarebbe rivelato quasi impossibile o incompleto visti i tempi ristretti ed il monito del Presidente della Repubblica affinché il nuovo Governo fosse solerte nella predisposizione del Piano rispettando le tempistiche scandite dall'Unione nel *Recovery and Resilience Facility*¹⁸.

¹⁵ C.J. BICKERTON, *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

¹⁶ A. ARCURI, *Dal Conte I a Draghi. Studio sulle novità nei procedimenti di formazione dei Governi della XVIII legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, fascicolo 1, p. 35.

¹⁷ M. FERRARA, *L'influenza presidenziale sull'indirizzo estero nel settennato Mattarella. Una retrospettiva*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, fascicolo 4, p. 894.

¹⁸ Per un'analisi comparata tra la bozza di PNRR elaborata dal Governo Conte 2 e il Piano messo a punto dal Governo Draghi, nonché una valutazione della misura in cui l'avvicendamento tra i due governi ha modificato il Piano per quanto concerne l'allocazione delle risorse tra le varie missioni e componenti, si rimanda interamente a M. GUIDI, M.

Il Governo, terminata la riscrittura del PNRR, il 26 e 27 aprile ha ottenuto sia alla Camera che al Senato un larghissimo voto favorevole alla risoluzione sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio in merito al Piano stesso, ed il 30 aprile ha provveduto ad inoltrarlo alla Commissione europea, la quale ha espresso il suo *placet*, così come il Consiglio.

Grazie all'elevato *standing* internazionale del Presidente del Consiglio ed all'ampissima maggioranza ottenuta in virtù del fondamentale appello del Quirinale, l'Esecutivo ha assicurato il rispetto delle scadenze stabilite nel cronoprogramma del PNRR ottemperando agli obiettivi indicati dalla Presidenza della Repubblica. Nonostante ciò, le fibrillazioni politiche non sono tardate a sopraggiungere, in particolare a causa di alcuni dissapori del Movimento 5 Stelle rispetto all'operato del Governo. I dissapori sono poi stati portati in Parlamento il 7 luglio 2022 al momento della votazione alla Camera della conversione in legge del c.d. Decreto aiuti (D.L. 17 maggio 2022 n. 5010). Essendo il testo composto da un solo articolo, il Governo poneva la fiducia solo sull'articolo e non sull'intero disegno di conversione in quanto, in questo caso, la fiducia può essere posta sull'articolo e non sull'approvazione dell'intero provvedimento¹⁹. In virtù della predetta norma, il Movimento 5 Stelle ha espresso voto favorevole alla questione di fiducia, ma non ha poi partecipato alla votazione dell'intero provvedimento.

Ciò ha causato una reazione anche nella Lega, che, a mezzo del suo segretario Matteo Salvini, ha comunicato che non avrebbe più votato qualsiasi proposta del Governo, ma solo ciò che avrebbero ritenuto di volta in volta utile²⁰.

Il 14 luglio il gruppo pentastellato non ha partecipato al voto al Senato (sul quale era stato posta la fiducia) per la conversione del Decreto Aiuti approvato una settimana prima a Montecitorio.

Venute meno le condizioni per una maggioranza «che non debba identificarsi con alcuna formula politica»²¹, il Presidente del Consiglio il giorno stesso rendeva le sue dimissioni al Presidente Mattarella, che tuttavia non vennero accolte al fine di parlamentarizzare la crisi. Preso atto che una parlamentarizzazione di una crisi di governo non avveniva dai tempi del Governo Prodi 2 nel febbraio 2007, non è rinvenibile nella decisione del Capo dello Stato una forte volontà di tentare di ricompattare la maggioranza nonostante il ruolo svolto dal Quirinale nella

MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2021, n. 3, pp. 405 – 430.

¹⁹ Art. 116, comma 2, del Regolamento della Camera dei Deputati.

²⁰ Salvini: "Da domani votiamo quel che serve agli italiani", in *Agi.it*, 10 luglio 2022.

²¹ *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in seguito all'esito negativo del mandato esplorativo conferito al Presidente della Camera Roberto Fico*, 2 febbraio 2021.

formazione dell'esecutivo. La dottrina ha infatti rilevato che «l'accettazione delle dimissioni con la consueta riserva avrebbe permesso al Capo dello Stato di avere un ruolo attivo, consultando i gruppi parlamentari e contribuendo a un eventuale stemperamento del clima politico e al riavvicinamento dell'unica forza politica che in quel momento si era posta fuori dalla maggioranza»²². Tale impostazione sarebbe forse stata più coerente considerando la genesi del Governo Draghi e rispetto all'obiettivo di garantire l'attuazione del PNRR e dell'indirizzo politico indicato dallo stesso.

La parlamentarizzazione ha confermato le difficoltà dell'Esecutivo. Lega e Forza Italia hanno scelto di non partecipare al voto uscendo dall'aula, mentre i senatori pentastellati hanno deciso di presenziare in aula non votando, garantendo dunque il numero legale. Le votazioni si sono dunque concluse con 95 voti favorevoli e 38 contrari garantendo la fiducia al Governo, ma dimostrando plasticamente la fine di quell'accordo politico costituitosi sotto l'egida del Quirinale²³.

Nonostante quanto descritto nella pagina precedente possa far pensare ad un chiaro "indebolimento" dell'interesse del Capo dello Stato verso l'attuazione del PNRR, secondo chi scrive è possibile smentire questa tesi analizzando il comportamento tenuto dal Presidente della Repubblica dal momento delle seconde dimissioni del Presidente Draghi.

In primis, accolte le dimissioni, sono stati immediatamente sentiti i Presidenti di Camera e Senato in ossequio al dettato costituzionale dell'art. 88, e, subito dopo, sono state sciolte le Camere e convocati i comizi elettorali senza previa consultazione dei gruppi parlamentari. Lo svolgimento delle predette attività in una sola giornata, omettendo tra l'altro le consultazioni, delinea la volontà del Quirinale di assecondare la costituzione di un governo nella pienezza delle sue funzioni il prima possibile, e ciò proprio al fine di ottemperare agli impegni del PNRR nonché alla redazione della legge di bilancio.

In secundis, il Presidente Mattarella ha subito rassicurato il Paese e Bruxelles nelle dichiarazioni rese in seguito allo scioglimento delle Camere, affermando che: «è noto che il governo, con lo scioglimento delle Camere e la convocazione di nuove elezioni, incontra limitazioni nella sua attività, [ma] dispone comunque di

²² M. CECILI, *Crisi del governo Draghi: tra una parlamentarizzazione e lo scioglimento anticipato delle Camere. Il Presidente della Repubblica ha fatto quel che poteva?*, in *Osservatorio costituzionale*, 2023, fascicolo 1, pp. 1 – 26. Si specifica che la citazione diretta riportata nel presente scritto è rinvenibile a pagina 17 del *paper*.

²³ Sulla crisi del Governo Draghi, per approfondire, si rimanda a P. ARMAROLI, *Le anomalie di una crisi di governo*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2022, fascicolo 2, pp. 1 – 31.

strumenti per intervenire sulle esigenze presenti e su quelle che si presenteranno nei mesi che intercorrono tra la decisione di oggi e l'insediamento del nuovo governo. (...) Il periodo che attraversiamo non consente pause. (...) [Ha] importanza decisiva l'attuazione nei tempi concordati del PNRR. Mi auguro che (...) vi sia, da parte di tutti, un contributo costruttivo (...) nell'interesse superiore dell'Italia»²⁴. Con tale dichiarazione il Capo dello Stato ha utilizzato una formula più larga rispetto alla classica espressione “disbrigo degli affari correnti”, fornendo l'impulso affinché i poteri del Governo dimissionario fossero sufficientemente ampi da poter affrontare le sfide in corso, tra tutte l'attuazione del PNRR.

Si deve evidenziare che i poteri del governo e del Parlamento nel cosiddetto periodo di *prorogatio* non sono disciplinati da alcuna normativa. I limiti entro cui può muoversi l'esecutivo sono stabiliti dalla prassi e da delle circolari-direttive emanate da Palazzo Chigi e dai Presidenti delle due Assemblee²⁵.

Nella prassi, tendenzialmente i governi che non sono stati sfiduciati assumono un margine d'intervento più esteso. Si deve rilevare che la direttiva adottata dal Presidente Draghi²⁶ determina un margine particolarmente ampio, in linea proprio con le esigenze elencate dal Quirinale al fine di fronteggiare le emergenze in atto, su tutte l'attuazione del PNRR. La direttiva specifica la possibilità del Governo di usufruire non solo di atti urgenti (decreti-legge), ma anche di atti legislativi, legittimando l'esecutivo a presentare nuovi disegni di legge o a completare l'esame di quelli già presentati. Tuttavia la direttiva prosegue chiarendo che non saranno esaminati nuovi disegni di legge «salvo quelli imposti da obblighi internazionali e comunitari, compresi quelli collegati all'attuazione del PNRR e del PNC (Piano nazionale per gli investimenti complementari)»²⁷, che verranno effettuati gli adempimenti disposti dalla Costituzione, dalla legge n. 400 del 1988, nonché dalle

²⁴ *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in seguito alla sottoscrizione del decreto di scioglimento delle Camere*, 21 luglio 2022.

²⁵ Per una trattazione più esaustiva sul tema dei poteri del governo in regime di *prorogatio* con anche specifico riferimento alle dimissioni del Governo Draghi, si rimanda a D. CABRAS, *La prorogatio degli organi di indirizzo politico, dal Governo Ciampi al Governo Draghi*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, fascicolo 4, pp. 937 – 956; nonché A. CARBONI, *I riflessi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul diritto e la prassi parlamentare: l'espansione dei limiti della prorogatio nella XVIII Legislatura*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., pp. 61 – 76.

²⁶ Cfr. G. LAURI, *La direttiva Draghi sul disbrigo degli affari correnti. Note minime (3/2022)*, in *Osservatorio sulle Fonti*, rubrica *Interna corporis degli organi costituzionali 2022*.

²⁷ *Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 luglio 2022*, protocollo 00006090 P-1.

leggi di delega «per l'approvazione, anche in esame preliminare, di decreti legislativi, compresi quelli previsti dal PNRR e dal PNC»²⁸. In relazione ai regolamenti, la direttiva specifica coerentemente che il governo avrebbe potuto approvare quelli «necessari per l'attuazione delle leggi già approvate dal Parlamento e per l'attuazione del PNRR e del PNC»²⁹.

Altresì, i due rami del Parlamento si sono allineati ai poteri assunti in regime di *prorogatio* dal Governo dimissionario, aderendo all'appello formulato dalla Presidenza della Repubblica.

La Camera ha precisato che avrebbe potuto esaminare i progetti di legge connessi ad adempimenti costituzionalmente dovuti ovvero urgenti e indifferibili, tra i quali «i progetti di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali»³⁰, nonché «gli atti dovuti in quanto legati all'attuazione di obblighi o impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea»³¹, ossia i provvedimenti di attuazione del PNRR.

Il Senato invece, oltre ad aver disposto che avrebbe potuto esaminare «disegni di legge di conversione dei decreti-legge e agli atti urgenti connessi ad adempimenti internazionali e comunitari (...)»³², addirittura ha specificato espressamente che in tale elenco rientrano «gli atti di attuazione del PNRR»³³.

4. L'esercizio del potere di esternazione del Presidente della Repubblica per garantire l'attuazione del PNRR durante il governo Meloni

Le elezioni del 25 settembre 2022 hanno determinato la chiara vittoria della coalizione di centrodestra e la conseguente formazione del Governo Meloni. L'insediamento del nuovo Governo ha provocato un cambio di indirizzo politico³⁴ che ha prodotto delle ricadute anche sul PNRR. Le fonti normative che hanno

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Comunicazioni del Presidente della Camera dei Deputati Roberto Fico in relazione alle "Modalità e limiti all'esercizio delle principali funzioni parlamentari in periodo di prorogatio"*, resoconto stenografico, seduta n. 730 del 22 luglio 2022.

³¹ *Ibidem.*

³² *Comunicazioni della Presidente del Senato Maria Elisabetta Alberti Casellati "Sui lavori del Senato"*, resoconto stenografico, seduta n. 456 del 27 luglio 2022.

³³ *Ibidem.*

³⁴ Si rimanda nuovamente a L. BARTOLUCCI, *Le modifiche del PNRR tra cambi di indirizzo politico e nuove «circostanze oggettive»*, cit., pp. 323 – 352.

Relativamente all'influenza del PNRR sull'indirizzo politico degli Stati membri, sulla costituzione di un nuovo "metodo di governo", nonché sulla necessità di conciliare i PNRR con i cicli politico-elettorali, si rimanda integralmente a N. LUPO, *PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 28, pp. iv – xiv.

permesso di apportare tali modifiche sono state rinvenute sia nell'art. 21 della versione originale del *Recovery and Resilience Facility*, che, soprattutto, nel Regolamento (UE) n. 2023/435 REPowerEU, il quale ha disposto l'introduzione di un capitolo aggiuntivo ai PNRR degli Stati membri volto a ottimizzare la complementarità, la coerenza e la coesione delle strategie e delle azioni intraprese dall'Unione e dagli Stati membri per promuovere l'indipendenza, la sicurezza e la sostenibilità dell'approvvigionamento energetico dell'Unione. Il Regolamento permette tra l'altro modifiche ai Piani nazionali per circostanze oggettive come inflazione e aumento dei costi causati dalla guerra in Ucraina. Le proposte di modifica presentate dal Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR Raffaele Fitto per la quarta rata, sono state accolte dalla Commissione il 28 luglio 2023. Successivamente, in data 24 novembre 2023, la Commissione europea si è ancora una volta espressa positivamente in merito alle modifiche apportate al PNRR includenti il nuovo capitolo RePowerEU³⁵.

Si deve rilevare che le modifiche poste in essere dal Governo Meloni all'indirizzo politico contenuto nel PNRR elaborato dall'esecutivo Draghi, non hanno stimolato il Presidente della Repubblica a manifestare particolari rilievi. Del resto non rientra tra le funzioni del Capo dello Stato incidere sulla determinazione delle singole politiche contenute nel Piano; si ricorda però che la valutazione della coerenza delle modifiche con gli obiettivi delineati nel *RRF* è vagliata dalla Commissione europea.

Tuttavia, secondo chi scrive, il Quirinale ha svolto (e continua a svolgere) un legittimo controllo sull'attuazione delle *policy* contenute PNRR, in coerenza con l'impostazione della dottrina che, in generale, ha ascrivito al Capo dello Stato, il potere di verificare il rispetto degli impegni derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. È stato affermato infatti che tale appartenenza risulta una caratteristica oramai identificativa dell'ordinamento a tal punto da far emergere un «indirizzo politico costituzionale europeo» del Presidente della Repubblica³⁶ - volto alla ricerca di una «necessaria coerenza del livello interno con quello europeo» - che per certi versi potrebbe essere paragonabile all'indirizzo «politico costituzionale» presidenziale teorizzato da Barile³⁷.

³⁵ In relazione alla rimodulazione e attuazione del Piano, si rimanda a I. BAISI, *Il PNRR al giro di boa: luci e ombre nel prisma di una rimodulazione complessiva*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 9, pp. 39 – 81.

³⁶ G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, 2018, Il Mulino, Bologna, pp. 409 - 411.

³⁷ In relazione alla teoria dell'indirizzo politico costituzionale si rimanda a P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958.

La predetta funzione, nella fase in analisi è stata svolta dal Presidente Mattarella mediante un ampio uso del proprio potere di esternazione, ricordando alle istituzioni coinvolte nell'attuazione del PNRR, fra tutte il nuovo governo in carica, l'ineludibilità della realizzazione dello stesso.

A sostegno della tesi proposta dallo scrivente, è possibile esaminare i principali interventi del Capo dello Stato successivamente alla formazione del governo Meloni. Nell'ottobre 2022, in occasione della celebrazione de "I Giorni della Ricerca", ha sottolineato l'importanza del PNRR in relazione alla ricerca scientifica, affermando che il Piano costituisce «un'occasione storica per colmare alcuni ritardi strutturali e potenziare gli ambiti in cui già abbiamo raggiunto traguardi significativi»³⁸. Nel suo intervento all'Assemblea Nazionale di ANCI del 2022, il Capo dello Stato ha sottolineato che «il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è un appuntamento che l'Italia non può eludere»³⁹. Particolarmente significativo risulta anche l'intervento presso il Festival delle Regioni e delle Province Autonome, durante il quale il Presidente della Repubblica ha evidenziato come «dinanzi a sfide di questa portata è richiesto l'impegno convergente delle istituzioni e di tutte le forze politiche e sociali. Un impegno che abbiamo assunto in sede europea e che va, ovviamente, onorato»⁴⁰, esplicitando nuovamente l'imprescindibilità del rispetto degli accordi assunti con le istituzioni europee.

Anche nel tradizionale messaggio di fine anno, il Capo dello Stato, in riferimento al Piano, ha ribadito che «non possiamo permetterci di perdere questa occasione»⁴¹. Dello stesso tenore risultano l'intervento presso la Conferenza nazionale delle Camere di Commercio⁴², e quello in occasione della consegna del Ventaglio da parte dell'Associazione Stampa Parlamentare - dove si è ampiamente soffermato sull'importanza dell'attuazione del Piano - ricordando come abbia «più volte sottolineato la portata decisiva per il nostro futuro [del PNRR]. (...) Non si

³⁸ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla Cerimonia di celebrazione de "I Giorni della Ricerca"*, Palazzo del Quirinale, 28 ottobre 2022.

³⁹ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all'Assemblea Nazionale ANCI*, Bergamo, 22 novembre 2022.

⁴⁰ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Festival delle Regioni e delle Province Autonome*, Monza, 6 dicembre 2022.

⁴¹ *Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, Palazzo del Quirinale, 31 dicembre 2022.

⁴² *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla Conferenza nazionale delle Camere di commercio dal titolo "Progettare il domani con coraggio"*, Firenze, 24 marzo 2023.

tratta di una questione del Governo, di questo o dei due governi precedenti, ma dell'Italia»⁴³.

Il Capo dello Stato non ha mancato inoltre di rimarcare il rilevante ruolo delle Province per la messa in opera del PNRR: «oggi, le Province sono chiamate a un importante appuntamento: l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. (...) il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è un banco di prova anche per le Province, chiamate a essere importanti soggetti attuatori di molti progetti»⁴⁴.

Ancora si ricordi l'intervento dell'ottobre 2023 alla cerimonia di apertura della quarantesima Assemblea annuale ANCI: «oggi è il tempo della prova di dare piena attuazione al Piano nazionale di ripresa e resilienza. (...) Centrare gli obiettivi del Piano è, in tutta evidenza, un traguardo a cui istituzioni, imprese, forze sociali sono chiamate a cooperare con il massimo impegno»⁴⁵; nonché quello in occasione del ricevimento delle partecipanti al Women Economic Forum: «il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha previsto interventi, sia sul terreno degli investimenti, sia della promozione di norme di diritto, in favore della parità di genere, insieme alla riduzione delle disuguaglianze intergenerazionali e territoriali. (...) Anche per questo è decisivo che il Piano trovi compiuta attuazione»⁴⁶.

Nei numerosi interventi passati in rassegna, è rinvenibile, quale *file rouge*, l'appello continuo rivolto a tutte le istituzioni repubblicane alla responsabilità, onde addivenire alla concreta attuazione del PNRR, che delinea un utilizzo del potere di esternazione tale da far assumere al Presidente Mattarella il ruolo di “coscienza del Paese” e, in particolare, del Governo.

5. Riflessioni conclusive

⁴³ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con i componenti dell'Associazione Stampa Parlamentare, i Direttori dei quotidiani e delle agenzie giornalistiche e i giornalisti accreditati presso il Quirinale per la consegna del Ventaglio da parte dell'Associazione Stampa Parlamentare, Palazzo del Quirinale, 27 luglio 2023.*

⁴⁴ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla 36^a Assemblea annuale delle Province d'Italia, L'Aquila, 10 ottobre 2023.*

⁴⁵ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia di apertura della 40^a Assemblea annuale ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani, Genova, 24 ottobre 2023.*

⁴⁶ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con una delegazione di partecipanti al “Women Economic Forum”, Palazzo del Quirinale, 22 novembre 2023.*

Dall'analisi complessiva svolta nel presente elaborato, ad avviso dello scrivente, emerge come il Presidente della Repubblica Mattarella abbia interpretato fin da subito l'attuazione dell'indirizzo politico determinato dal PNRR italiano quale «peculiare e straordinaria estrinsecazione»⁴⁷ del suo ruolo di garante dell'«indirizzo politico costituzionale europeo»⁴⁸. Si deve infatti rimarcare che i comportamenti tenuti dal titolare del Quirinale attestano che la garanzia dell'attuazione del PNRR e il rispetto dei *milestone* e *target* concordati con le istituzioni europee, rientrano nella sua sfera di competenza, in particolare limitatamente a quel ruolo attribuito al Capo dello Stato di «custode del rispetto della Costituzione “composita”, che include, in forza del richiamo di cui all'art. 11 Cost., anche il diritto dell'Unione europea all'interno del parametro della sua attività»⁴⁹.

Si sottolinea inoltre che il Presidente della Repubblica, nell'esercizio della funzione di garanzia tratteggiata, si è avvalso delle sue prerogative nel rispetto della celebre teoria della fisarmonica elaborata da Giuliano Amato, avvalendosi dei propri poteri con modalità via via più incisive a seconda delle contingenti necessità per garantire l'attuazione del Piano. Al momento della caduta del Governo Conte 2, infatti, trovandosi di fronte a una crisi istituzionale caratterizzata dalla necessità di redigere celermente una versione definitiva del PNRR, nonché di perfezionare la risposta sanitaria alla pandemia, ha assunto il ruolo di reggitore dello Stato⁵⁰ spendendosi efficacemente per la formazione del Governo Draghi⁵¹. Il predetto Esecutivo è stato definito dalla dottrina “del Presidente”⁵², in quanto - al pari dei

⁴⁷ M. MELPIGNANO, *L'indirizzo politico alla prova del PNRR: le nuove prospettive del principio monocratico dell'Esecutivo*, cit., p. 246

⁴⁸ G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 409.

⁴⁹ N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR*, cit., p. 16.

⁵⁰ Sul ruolo del Presidente della Repubblica quale reggitore dello Stato, si consenta di rimandare a C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, Volume VI, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 224 ss., in particolare si veda p. 239 nella quale è stato precisato dall'autore che nei momenti di crisi del sistema, proprio al fine della difesa di quest'ultimo, egli in casi eccezionali assume «la veste di capo effettivo o di organo supremo funzionante dello Stato».

⁵¹ F. FABRIZZI, A.M. POGGI, *Il Governo Draghi, il “governo dei due Presidenti”*, in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica: 1946-2021*, Volume 2, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 1076 ss.

⁵² A. CELOTTO, *Governo Draghi: del Presidente, tecnico o di scopo?*, in *Dirittoegiustizia.it*, 17 febbraio 2021; L. CUOCOLO, *Un Governo del Presidente ma pur sempre politico*, in *Il Secolo XIX*, 4 febbraio 2021; F. FABRIZZI, A.M. POGGI, *Il Governo Draghi, il “governo dei due Presidenti”*, in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, cit., pp. 1076 ss.

governi Ciampi nel 1993, Dini nel 1995 e Monti nel 2011 - per la sua costituzione è stato fondamentale sia l'appello presidenziale rivolto alle forze politiche che l'individuazione della figura del nuovo Presidente del Consiglio. Al momento della crisi del Governo Draghi, Il Presidente della Repubblica ha tentato una parlamentarizzazione, respingendo le prime dimissioni rese dal Presidente del Consiglio, e successivamente, dopo aver accolto le seconde dimissioni, ha prontamente sciolto le Camere assicurando, su suo impulso, poteri adeguati al Governo dimissionario e al Parlamento nel periodo di *prorogatio*, affinché venissero rispettate le numerose urgenze, tra tutte l'attuazione del PNRR (si rimanda *supra* paragrafo 3). Con l'insediamento di un Governo politico come quello presieduto dall'On. Giorgia Meloni, dotato fino ad oggi di una maggioranza salda, il Presidente Mattarella si sta invece "limitando" a tenere alta l'attenzione sull'attuazione del Piano sollecitando l'Esecutivo, nonché tutti gli enti locali coinvolti, attraverso l'esercizio del potere di esternazione (si vedano gli interventi riportati *supra* paragrafo 4), senza però esimersi dal porre in essere, all'occorrenza, vigorosi richiami, come nel caso della lettera inviata in data 2 gennaio 2024 ai presidenti delle due Camere e al Presidente del Consiglio in merito alla legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022⁵³.

Nella predetta missiva il Capo dello Stato ha richiamato l'attenzione del Governo e del Parlamento sull'articolo 11 della legge in ordine all'assegnazione delle concessioni per il commercio su aree pubbliche, in particolare nella parte in cui ha introdotto una nuova proroga automatica delle concessioni in essere per un periodo giudicato dal Presidente «estremamente lungo», e in chiaro contrasto con quanto più volte statuito in materia di apertura al mercato dei servizi dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, dalla Corte costituzionale, dalla giurisprudenza amministrativa e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. I predetti rilievi risultano analoghi a quelli sollevati alle medesime istituzioni, con lettera inviata in data 24 febbraio 2023, in ordine alla legge di conversione del decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante "Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi" in merito alle concessioni demaniali marittime. Per i fini del presente elaborato, si deve evidenziare che in tale missiva, il Presidente della Repubblica - pur potendo in astratto rinviare la legge con messaggio motivato alle Camere per una nuova deliberazione, ex art. 74 della Costituzione, in virtù dei numerosi profili di illegittimità segnalati - ha optato per una mera sollecitazione delle Camere e della Presidenza del Consiglio, così esplicitando il motivo della propria decisione: «il provvedimento rappresenta uno dei traguardi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza da conseguire entro il quarto trimestre del 2023 e pertanto, al fine di

⁵³ Legge 30 dicembre 2023, n. 214

adempire all'impegno assunto in sede europea, è necessario procedere con sollecitudine alla promulgazione»⁵⁴. Anche in tal caso la posizione assunta dal Capo dello Stato è stata guidata dall'intento di assicurare i fondi PNRR al Paese, senza tuttavia tralasciare il suo ruolo di garante anche della normativa eurounitaria, attenzionando e sollecitando Esecutivo e Parlamento a superare i gravi contrasti delineati.

⁵⁴ *Il Presidente Mattarella ha promulgato la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022 e ha inviato una lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, Palazzo del Quirinale, 2 gennaio 2024.*