

>>>> **questo governo**

La verticalizzazione del potere

>>>> **Fabrizio Di Mascio, Giulio Francisci e Alessandro Natalini**

Premessa

La politica italiana è tradizionalmente segnata da forti spinte centrifughe. Nella cosiddetta “Prima Repubblica” questo impulso aveva generato una forte frammentazione e compartimentalizzazione tra le diverse istituzioni pubbliche che aveva però un contrappeso nella funzione di collante svolta dal pervasivo sistema partitocratico. Lo sfaldarsi di questo sistema all’inizio degli anni ’90 del ventesimo secolo ha coinciso con una espansione delle competenze attribuite alle autonomie territoriali e alla europeizzazione di un novero significativo di ambiti di intervento pubblico.

I reiterati tentativi operati da allora, al fine di rafforzare la funzione di guida del paese nel suo complesso attraverso riforme costituzionali, elettorali e amministrative hanno dato esiti complessivamente modesti. La Presidenza del Consiglio dei ministri si è trovata a essere un debole centro di un sistema internamente diviso, svolgendo una funzione di coordinamento interno rispetto alle diverse branche del governo centrale ma anche esterno rispetto alle autonomie territoriali e al livello europeo.

Il risultato è che le nostre istituzioni nel loro complesso sono rimaste afflitte da una accentuata frammentazione organizzativa a cui una parziale e inadeguata risposta è stata trovata nello sviluppo di alcune funzioni di sottogoverno che hanno fornito una forma di coordinamento *orizzontale*. Da una parte, si è rafforzato il ruolo di figure che operano in raccordo con la rete dei capi di gabinetto e degli uffici legislativi in ciascun ministero: al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio è stato demandato il coordinamento sul piano politico mentre al Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei mi-

nistri e al Capo del Dipartimento per gli affari generali e legislativi (Dagl) sono stati affidati compiti di coordinamento sul piano amministrativo e con riferimento anche alla produzione normativa. Dall’altra parte, in una realtà caratterizzata da una perenne crisi fiscale, il Ministero dell’economia e delle finanze (Mef) – utilizzando anche la sponda di Bruxelles – ha assunto una posizione di preminenza nel governo avvalendosi della Ragioneria generale dello Stato quale robusto braccio operativo che svolge il controllo della spesa. Questo però ha portato la compagine ad avere una conformazione sostanzialmente bicefalata che ha determinato nel tempo continui disallineamenti tra via XX Settembre e Palazzo Chigi.

Per rafforzare la sua funzione di indirizzo, il governo Meloni sembra aver puntato, anche sulla scia di tentativi analoghi di alcuni degli esecutivi che l’hanno preceduto, su una soluzione *verticale* al problema del coordinamento. Ha infatti centralizzato sulla Presidenza del Consiglio dei ministri la guida dei principali programmi di rilancio dell’economia del paese, finanziati dal livello europeo (il Piano nazionale di ripresa e resilienza, Pnrr, e i Fondi di coesione). In particolare, sono state conferite tutte le relative competenze al ministro senza portafoglio Raffaele Fitto con delega agli Affari Europei, al Sud, alle Politiche di Coesione e al Pnrr. Questa verticalizzazione del potere in parte è dettata dall’esigenza di rafforzare il controllo dei processi politici e amministrativi necessari a conseguire in tempi stretti i molti obiettivi e *target* dettati da Bruxelles, nell’ambito del Pnrr e dei fondi di coesione. In parte, essa però appare come un tentativo di imprimere un vero mutamento alla forma di governo del paese, sulla scia del consenso popolare di cui gode l’onorevole Meloni, come evidenziato dal brillante risultato elettorale colto da Fratelli d’Italia alle recenti elezioni europee di giugno 2024.



L'eredità dei governi immediatamente precedenti

L'enfasi posta sui poteri di indirizzo e coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri dal governo Meloni riprende analoghi tentativi operati dai governi che si sono succeduti alla guida del paese a partire dall'ultimo scorcio del ventesimo secolo. In particolare, è stato il governo Renzi a perseguire l'espansione del ruolo della Presidenza del Consiglio sul piano sia politico-istituzionale sia amministrativo. Da un lato, il superamento del bicameralismo perfetto previsto dalla legge costituzionale approvata in data 12 aprile 2016 e la riduzione della frammentazione del sistema di partito indotta dalla riforma elettorale (legge n. 52 del 2015) avrebbero dovuto porre le premesse per il rafforzamento dell'esecutivo e del suo capo sul piano politico-istituzionale. Dall'altro lato, la riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato, prevista dalla legge n. 124 del 2015 (cd. "Riforma Madia"), aveva previsto che il Presidente del Consiglio dei ministri esercitasse un potere sostitutivo nei casi in cui vanno acquisiti assenti, concerti o nulla osta, comunque denominati, da parte di amministrazioni pubbliche. Il progetto perseguito da Renzi ha finito per infrangersi sugli scogli rappresentati dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 e da alcune sentenze della Corte Costituzionale (nn. 251 del 2016 e n. 35 del 2017), che

hanno censurato disposizioni salienti della riforma elettorale e della riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato.

Nel periodo segnato dall'emergenza dovuta alla epidemia da Covid-19, il rafforzamento della Presidenza del Consiglio dei ministri è avvenuto in larga misura attraverso il ricorso ai decreti-legge e alla loro controversa confluenza in sede di conversione in legge a cui si è abbinato l'ampliamento del perimetro entro cui i decreti del presidente del Consiglio dei ministri hanno definito le misure di contenimento della diffusione del contagio. Una volta superata la fase più acuta dell'emergenza, il governo Conte II, in occasione del varo del Pnrr, ha tentato di centralizzare la *governance* dell'impiego dei fondi messi a disposizione dal livello europeo. Nella prima versione del Pnrr è stata infatti delineata una struttura di comando piramidale guidata da un comitato esecutivo composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e dal Ministro dello Sviluppo Economico. Riguardo a questa struttura di comando si è scatenata una forte contrapposizione all'interno della coalizione di governo che ha finito per sciogliersi nel febbraio 2021.

Il successivo governo Draghi ha adottato il decreto-legge n. 77 del 2021, convertito con modifiche dalla legge n. 108 del 2021, che ha fatto poggiare la *governance* del Pnrr su due perni: da un lato, presso il Mef e in particolare nell'ambito della Ragioneria generale dello Stato è stato costituito il ser-

vizio centrale per il Pnrr, che è stato responsabile della gestione del Fondo di rotazione del *Next Generation EU* (NGEU)-Italia, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del Pnrr e che ha rappresentato il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l'attuazione del Pnrr fino al 2023; dall'altro lato, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri è stata collocata una Cabina di regia con compiti di indirizzo, coordinamento e monitoraggio, nonché di rafforzamento della partecipazione delle Regioni. Il supporto della Cabina di regia è stato fornito da una segreteria tecnica. Per puntellare la riuscita del Pnrr è stata allestita anche una rete di strutture di missione, una per ciascun Ministero e tendenzialmente per ciascun Dipartimento, dotata di un proprio sistema informativo (Regis) a sostegno di un complesso programma di monitoraggio quale strumento per consentire di percepire tempestivamente l'insorgere di criticità e di ritardi e permettere di operare repentini cambi di rotta o l'esercizio del potere sostitutivo.

Il raccordo tra Presidenza del Consiglio dei ministri e Mef è stato assicurato dalle connessioni personali strette all'interno della Banca d'Italia tra Mario Draghi e Daniele Franco che è stato nominato Ministro dell'Economia e delle Finanze. Inoltre, il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri Roberto Garofoli vantava una lunga esperienza (dal 2014 al 2019) presso il Mef in qualità di capo di gabinetto.

Verticalizzazione e politicizzazione

Fin dall'inizio del suo mandato l'esecutivo di centrodestra presieduto da Giorgia Meloni, si è distinto per la scelta di centralizzare ulteriormente presso la Presidenza del Consiglio dei ministri l'attuazione del Pnrr e la gestione delle politiche di coesione.

Per quanto riguarda l'attuazione del Pnrr, un primo segnale dell'intenzione del governo di promuovere una strategia di ulteriore centralizzazione della *governance* presso la Presidenza del Consiglio dei ministri si è avuto con l'art.7 del d.l. 11 novembre 2022, n.173, convertito con modificazioni dalla legge 16 dicembre 2022, n.204, che ha previsto, fra i compiti del Servizio centrale per il Pnrr, quello di operare a supporto dell'Autorità politica delegata in materia di Pnrr, ossia il ministro Fitto, pur continuando a essere incardinata presso il Mef.

In virtù del d.l. 24 febbraio 2023, n.13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, il sistema tendenzialmente bicefalo di *governance* disegnato dal precedente esecutivo, basato sul binomio Presidenza del Consiglio dei

ministri e Mef, ha subito un ulteriore colpo. Il Servizio centrale per il Pnrr, ridenominato Ispettorato generale per il Pnrr, ha perso infatti la funzione di punto di contatto unico con la Commissione europea a favore di un nuovo organismo istituito presso la Presidenza, per supportare il ministro competente, ossia la Struttura di missione Pnrr.

Pur rimanendo in capo agli organismi incardinati presso il Mef funzioni rilevanti, l'assegnazione alla Struttura di missione Pnrr di compiti più ampi rispetto a quelli precedentemente in capo alla Segreteria tecnica della Cabina di regia, l'organismo provvisorio della Presidenza formalmente sostituito, ha aperto la strada a una maggiore preminenza della Presidenza nel sistema di *governance*. Tale dinamica è stata corroborata attraverso il rafforzamento della Struttura di missione previsto dal d.l. 2 marzo 2024, n.19, convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n.56, che non solo ha disposto l'aumento delle risorse di personale a disposizione della Struttura di missione ma ha anche aggiunto, tra le sue prerogative, quella di effettuare ispezioni a campione.

Parallelamente, come accennato, anche la gestione delle politiche di coesione è stata segnata da un processo di progressiva ulteriore centralizzazione. Anche in questo caso il processo è sostanzialmente partito nelle fasi iniziali del mandato del governo e si è esplicato in una serie di atti normativi. Alla soppressione dell'Agenzia per la coesione territoriale, disposta dal d.l. n.13/2023, ha fatto seguito la creazione della Zona Economica Speciale (ZES) unica per il Mezzogiorno, al posto delle 8 precedentemente esistenti, disciplinata dal d.l. 19 settembre 2023, n.124, convertito con modificazioni dalla legge 13 novembre 2023, n.162.

Questo cambiamento ha avuto un riflesso anche nel sistema di *governance*: dal modello dei commissari straordinari si è passati a quello della Cabina di regia centrale coadiuvata da un'apposita Struttura di missione sotto la responsabilità del ministro competente. Il d.l. n.124/2023, inoltre, ha introdotto i cosiddetti accordi per la coesione, ossia singoli accordi tra ciascuna Regione e la Presidenza del Consiglio dei ministri, in sostituzione del precedente sistema di ripartizione delle risorse dei fondi di coesione nazionali, imperniato sui piani di sviluppo e coesione: un approccio bilaterale ha così sostituito il modello precedente, che prevedeva una programmazione in sede unica. La riconfigurazione della gestione delle politiche di coesione ha costituito oggetto, infine, anche del d.l. 7 maggio 2024, n.60, la cui conversione è attualmente oggetto di lavori in Parlamento.

Complessivamente, dalla breve ricognizione sulle scelte compiute dall'esecutivo, tanto in materia di *governance* del Pnrr quanto in materia di gestione delle politiche di coesione, emerge una tendenza alla costruzione di un ruolo preminente

per la Presidenza del Consiglio anche a scapito delle autonomie locali (per quanto riguarda l'attuazione del PNRR si pensi ad esempio alle misure per rafforzare le funzioni di coordinamento e controllo del livello centrale), coerente con il progetto di rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio dei ministri, al cuore della proposta di riforma costituzionale comunemente denominata «premierato», ma molto meno coerente con la visione alla base dell'altro grande cantiere di riforma messo in piedi dal governo Meloni, ossia la cosiddetta «autonomia differenziata».

I problemi aperti

La verticalizzazione delle forme di indirizzo e coordinamento del governo del paese è un tema che è, e rimarrà, nell'agenda istituzionale nei prossimi anni.

L'inadeguatezza delle forme di coordinamento orizzontale, per assicurare una guida ai processi di riforma di cui necessita il paese, è infatti ormai evidente. La pasticciata e per molti versi pericolosa riforma del premierato, approvata in prima lettura dal Senato il 18 giugno 2024, pone la questione della *leadership* del governo del paese al centro del dibattito pubblico sul piano delle norme costituzionali. Anche la riforma della *governance* economica europea, entrata in vigore il 30 aprile 2024, prevede che l'Italia si doti di una inedita (nei fatti si è sempre operato in una prospettiva annuale anche se sulla carta i bilanci hanno da tempo un orizzonte temporale triennale) programmazione finanziaria di medio-lungo termine, basata su un percorso di aggiustamento previsto da un Piano Strutturale di Bilancio, che implica necessariamente un ripensamento delle forme di coordinamento politico e amministrativo del paese. Tuttavia, i passi compiuti dal governo Meloni per rafforzare il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri lasciano emergere alcune esiziali problematiche.

La prima è che la scelta operata ad inizio legislatura di ribaltare la *governance* del Pnrr e dei fondi di coesione ha creato un precedente che autorizza i futuri esecutivi ad adottare la stessa linea di condotta e, quindi, ad adottare ulteriori ribaltamenti. Questo però rende precario l'orizzonte temporale entro cui si dispiegano questi progetti pluriennali e genera una seria controindicazione: mentre si opera questo radicale cambio di rotta nella *governance* delle grandi politiche del governo, questi interventi subiscono un arresto delle attività, che finisce per durare molti mesi. Si determina, quindi, una generalizzata situazione di blocco negli apparati che fermano le macchine nella attesa di nuovi atti normativi, di nuovi decreti di organizzazione, di nuove nomine e dei riposizionamenti di

coloro che sono stati scalzati dalle posizioni che occupavano. La seconda è che questa forma di verticalizzazione deresponsabilizza i singoli ministeri e le autonomie territoriali: in questo modo forse si conseguono nel breve periodo più risultati in termini di *target* progettuali conseguiti, ma nella prospettiva del medio-lungo termine si rischia di fiaccare ulteriormente la loro già gracile capacità di decidere e di realizzare le proprie politiche autonomamente.

La terza è che la concentrazione del potere operata dal governo Meloni ha reso l'esecutivo più forte nell'immediato ma in prospettiva forse meno resiliente. Facendo poggiare l'intero suo assetto su una sola gamba, è più difficile trovare nuovi equilibri nelle fasi in cui si generano tensioni politiche all'interno della maggioranza o rispetto al livello europeo. Questo può rappresentare un fattore negativo in situazioni di stress, che sono molto frequenti durante ogni legislatura. La precedente struttura bicefala, che vedeva la *leadership* distribuita tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Mef e tra tecnici e politici consentiva, permetteva infatti non solo di fare un gioco delle parti ma anche di distribuire maggiormente le tensioni e trovare maggiori adattamenti. L'unificazione delle responsabilità spinge invece a irrigidire ed enfatizzare i contrasti e ad accrescere il pericolo di fratture.

La quarta è che la scelta di puntare tutto sul rafforzamento dei poteri del centro non si è unita con un tentativo di sfrondare e razionalizzare il troppo frammentato sistema amministrativo, che si è stratificato nel tempo seguendo il mero criterio dell'addizione. Invece, per far funzionare meglio le istituzioni pubbliche è necessario prima ripensare il loro disegno organizzativo, a valle di una redistribuzione delle funzioni che tenga conto delle opportunità offerte dalle tecnologie informatiche.

Infine, sul piano amministrativo la forte politicizzazione connessa al modo con cui il governo Meloni ha tentato di aumentare la propria capacità di coordinamento ha espanso ulteriormente il già troppo pervasivo meccanismo di *spoils system* per gli incarichi amministrativi, specie con riguardo ai posti nevralgici di vertice delle strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri. Questo non solo rende precarie le posizioni di chi dovrebbe gestire i grandi programmi su fondi europei ma rischia anche di minare la fiducia riposta dalle istituzioni sovranazionali e dai mercati finanziari nelle informazioni fornite da queste strutture (ormai molto esposte al *patronage* politico) sul grado di effettiva realizzazione dei programmi pluriennali di investimenti e risorse.