



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Recensione

Marco Macchia, *Il governo in bikini. Fisionomia del potere governativo tra norma e prassi*, Milano, FrancoAngeli, 2024

Collana "Studi di diritto pubblico"
diretta da R. Bin, F. Cortese e A. Sandulli

di Caterina Cossiga*

6 Novembre 2024

Negli studi di diritto pubblico, il potere esecutivo e il funzionamento del governo italiano costituiscono da sempre oggetto di riflessione. La complessità dell'equilibrio tra politica e amministrazione, l'inquadramento costituzionale degli organi governativi, il rapporto con gli altri poteri dello Stato e la tensione tra collegialità e centralizzazione del potere sono questioni di lungo corso, su cui la letteratura giuridica è molto vasta¹. Tuttavia, il dibattito accademico non ha mai smesso di percepire l'urgenza di una riconsiderazione critica di questi temi, soprattutto alla luce delle più recenti evoluzioni.

In questo contesto, il volume di Marco Macchia introduce una prospettiva originale e incisiva sulla funzione politico-amministrativa di governo, distinguendosi sia per i profili trattati che per l'approccio metodologico seguito.

*Allieva del Master interateneo in diritto amministrativo – MIDA, vincitrice della borsa di studio per il Master of Studies (European Public Law Organization – EPLO) 2025/2026 e dottoressa in Giurisprudenza (LUISS Guido Carli).

¹ Si vedano, a titolo meramente esemplificativo: S. CASSESE, A. MELLONI E A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia Repubblicana*, II, Laterza, Roma-Bari, 2022; G. PITRUZZELLA, A. POGGI, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLE MURA, F. VARI (a cura di), *Riforme istituzionali e forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2023; N. LUPO, *Il governo italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 2; R. PEREZ, *L'incubo della dittatura passata e la fiducia al governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2018, 1; A. PAJNO E L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, Il Mulino, Bologna, 2000; A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Giuffrè, Milano, ristampa 2023; S. CASSESE, *Il potere esecutivo nei sistemi parlamentari di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, 2; S. CASSESE, *Esiste un governo in Italia?*, Officina edizioni, Roma, 1980.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Già il titolo, provocatorio e simbolico di una precisa scelta concettuale, anticipa le finalità dell'opera. Con l'espressione "*il governo in bikini*", l'Autore richiama due significati: il primo, mutuato da una nota fiaba, evoca l'immagine di un potere esecutivo spogliato delle apparenze e allude alla volontà di svelarne le dinamiche effettive senza edulcorazioni; il secondo, richiamando l'isola di Bikini, sede del primo test atomico, mira ad evidenziare la natura "esplosiva" del governo contemporaneo, il cui raggio d'azione si è esteso nel tempo ben oltre i limiti inizialmente previsti. Con queste premesse, l'intento di Marco Macchia appare chiaro: indagare il modo in cui il governo esercita le sue funzioni politiche e amministrative, analizzandone tanto gli aspetti fisiologici quanto le patologie e le deviazioni rispetto al paradigma costituzionale originario.

Il lavoro si apre con una constatazione dell'Autore, che rappresenta il *leitmotiv* dell'intera opera: il governo italiano si è progressivamente trasformato in un "*executive unbound*", ossia un esecutivo svincolato dai limiti che la Carta costituzionale aveva inteso porre. Su questa base, Macchia costruisce l'intero impianto del volume, illustrando come il potere governativo abbia assunto caratteri sconfinati e accentrati (attraverso strumenti come il *golden power* o il sempre più frequente ricorso alla decretazione d'urgenza), discostandosi dal modello di esecutivo "debole", immaginato dai costituenti, per avvicinarsi invece ad una forma di "leaderismo accentrato".

La ricerca si sofferma su tre settori chiave di recente sviluppo, che l'Autore identifica come più rappresentativi delle deviazioni del governo rispetto all'impostazione delineata dalla Costituzione: la *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), i servizi di *intelligence* e la politica militare. Attraverso l'analisi di tali ambiti, Marco Macchia dimostra come il governo italiano sia ormai lontano dall'equilibrio collegiale originariamente previsto dalla Carta costituzionale, segnalando una crescente concentrazione di poteri nelle mani della Presidenza del Consiglio e un rafforzamento del ruolo del Presidente stesso.

Oltre al merito delle tesi sviluppate, il volume di Marco Macchia si distingue anche per il metodo adottato. Lungi dal limitarsi ad un approccio costituzionalistico e normativo tradizionale, l'Autore privilegia l'analisi delle dinamiche concrete dell'esercizio del potere esecutivo. L'approccio interdisciplinare adottato, che intreccia diritto, storia, scienza politica e scienza dell'amministrazione, consente all'Autore di esaminare l'evoluzione dell'esecutivo nel concreto dispiegarsi della realtà politica e amministrativa, mostrando come le prassi e le scelte politiche abbiano inciso sul suo funzionamento, alterandone spesso la fisionomia normativa.

Il volume si articola in sei capitoli, che possono essere suddivisi in due macro-parti tematiche. La prima parte, composta dai primi tre capitoli, è dedicata alla disamina dell'inquadramento normativo, storico e organizzativo del governo italiano. L'Autore si sofferma sul governo nell'ambito della dialettica tra politica e amministrazione, sulla crescente rilevanza decisionale di specifici organi, come i gabinetti ministeriali, e sull'unità dell'indirizzo politico-amministrativo, analizzando gli strumenti di direzione e le strategie di superamento del dissenso interno al governo. La seconda parte, formata dai



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

capitoli quattro, cinque e sei, offre invece un'analisi sistematica delle tre aree chiave già menzionate (la *governance* del PNRR, i servizi di *intelligence* e la politica militare), con l'obiettivo di mostrare come il potere del governo si sia ampliato in maniera significativa, con implicazioni rilevanti sul piano decisionale.

L'opera, dunque, segue un percorso argomentativo chiaro, che mira a portare il lettore a cogliere non soltanto le singole problematiche, ma anche a percepire le tensioni e le contraddizioni "di sistema" che attraversano l'ordinamento italiano attuale.

Il primo capitolo, dal titolo "*Il governo tra politica e amministrazione*", analizza il governo italiano come organo costituzionale e amministrativo, esaminandone funzioni, struttura e ruolo all'interno del sistema politico. L'Autore evidenzia come, nonostante la Costituzione delinei soltanto i tratti essenziali del governo, la prassi riveli una complessità ben maggiore, specialmente nei rapporti con gli altri attori istituzionali. Ne viene poi descritta l'evoluzione, caratterizzata da una persistente instabilità e frammentazione, ma anche da una certa resilienza storica. Particolare attenzione è dedicata alla legge n. 400 del 1988, che ha razionalizzato il funzionamento dell'esecutivo, delineando un quadro di riferimento più organico. L'analisi si sofferma su "l'imprinting" costituzionale, che delinea un equilibrio teorico tra poteri, ma che si scontra spesso con la realtà concreta che vincola e condiziona l'azione del governo. Secondo l'Autore, fattori esogeni che influenzano l'operato dell'esecutivo (come l'integrazione europea, il maggiore decentramento amministrativo e la tendenza a ridurre la presenza pubblica nell'economia) hanno contribuito a rafforzare la figura del Presidente del Consiglio e la struttura che lo supporta, pur lasciando il governo vulnerabile alle dinamiche politiche interne. La riflessione si sposta poi, con uno sguardo critico, sul ruolo crescente del governo come "legislatore", divenuto più rilevante durante la pandemia e nell'attuazione del PNRR. Infine, viene esaminata la continua riorganizzazione dei ministeri, spinta più da esigenze politiche che da reali necessità funzionali. L'Autore invita, infine, il lettore a interrogarsi sulla forza (e debolezza) di un governo, legata non tanto alla sua stabilità temporale, quanto alla capacità decisionale ed efficacia nell'attuare un indirizzo politico coerente.

Il secondo capitolo approfondisce il funzionamento degli organi governativi, in particolare del Consiglio dei ministri, del preconsiglio e delle strutture di supporto al Presidente del Consiglio. L'Autore ripercorre l'evoluzione storica del Consiglio dei ministri, da organo spontaneo a centro formale del potere esecutivo, evidenziando come nella prassi politica italiana la collegialità venga spesso svuotata, riducendone il peso decisionale. Si riflette poi sull'ambiguità dei poteri del Consiglio, che esercita una funzione ibrida, sia politica che amministrativa, caratteristica che lo rende un "giano bifronte" nel sistema italiano. Secondo l'Autore, un esempio emblematico di questa duplicità è il "*golden power*", un potere speciale che consente al governo di intervenire in settori strategici per salvaguardare gli interessi nazionali da investitori esteri. L'accentramento dei poteri nella Presidenza del Consiglio, con una conseguente riduzione del peso collegiale del Consiglio, viene descritto come una tendenza crescente, con la Presidenza che agisce da "centro catalizzatore" di poteri e competenze. Si riflette



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

poi sul ruolo dei gabinetti ministeriali, che, tra competenze tecniche e visione politica, assumono un peso determinante nella guida effettiva della macchina amministrativa. Infine, sebbene l'elasticità legislativa abbia consentito la creazione di nuove figure e organi non previsti dalla Costituzione, come i viceministri o i comitati interministeriali, le criticità legate alla frammentazione del potere esecutivo, spesso influenzato dagli equilibri di coalizione, restano irrisolte.

Il terzo capitolo, intitolato "*L'unità dell'indirizzo politico e amministrativo*", esamina la direzione politica del governo, con particolare attenzione al ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, definito come "interprete autentico" dell'indirizzo governativo. Al Presidente, infatti, spetta il compito di mantenere l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo tra i ministeri. Marco Macchia affronta le difficoltà che il Consiglio dei ministri incontra nel mantenere l'omogeneità e la coerenza interna, malgrado sia concepito come un soggetto politicamente unitario. Uno degli elementi centrali su cui si sofferma il capitolo è la tensione tra collegialità e "monocraticità". Il Presidente del Consiglio si trova in una posizione delicata: da una parte, deve garantire l'unità dell'azione governativa; dall'altra, deve rispettare l'autonomia dei singoli ministri, ciascuno responsabile del proprio dicastero. Tale dinamica è ancora più complessa in un sistema parlamentare come quello italiano, caratterizzato da governi di coalizione, in cui le differenze tra le posizioni dei singoli partiti e ministri possono sfociare in tensioni e fratture interne. Un ulteriore aspetto rilevante del capitolo riguarda l'evoluzione della Presidenza del Consiglio come centro nevralgico di coordinamento politico, il cui ruolo si estende oltre i confini nazionali. In particolare, la partecipazione del Presidente del Consiglio ai consessi internazionali come il G7 e la sua presenza nel Consiglio europeo sottolinea la crescente proiezione europea e globale di questa figura, conferendole una centralità sempre più marcata tanto sul piano interno quanto internazionale.

Il quarto capitolo si sviluppa lungo tre linee principali: una visione d'insieme della *governance* del PNRR, l'analisi della concentrazione di potere nelle mani della Presidenza del Consiglio e, infine, il tema del potenziamento dell'interesse nazionale a scapito di quello territoriale. Marco Macchia evidenzia innanzitutto come la Presidenza del Consiglio abbia assunto il controllo delle decisioni in tema di PNRR, ridimensionando il ruolo del Ministero dell'Economia e delle Finanze e privilegiando l'interesse nazionale rispetto a quello territoriale. Tale modello di *governance*, fortemente verticalizzato, rappresenta una chiara deviazione rispetto alla distribuzione più equilibrata del potere tra i ministeri prevista dalla Costituzione. L'innovativo assetto organizzativo previsto nel 2021, che prevede un accentramento dei poteri in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso la "Struttura di missione", per garantire una maggiore coerenza e rapidità nell'attuazione delle misure previste dal PNRR, segna una discontinuità significativa con i precedenti modelli di *governance*. Tuttavia, questo assetto ha sollevato critiche per l'erosione dell'autonomia locale e l'eccessiva dipendenza delle strutture operative dalla politica nazionale.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Nel quinto capitolo si analizza la politica di sicurezza nazionale, il sistema di *intelligence* e la politica informativa, evidenziando come il Presidente del Consiglio abbia assunto un ruolo centrale in settori tradizionalmente gestiti in modo più collegiale. L'Autore introduce il tema delineando il quadro normativo dei servizi di sicurezza, partendo dall'art. 52 della Costituzione, che sancisce il dovere di difesa della patria come sacro dovere del cittadino. Il capitolo si sviluppa poi in tre sezioni principali. La prima parte si concentra sull'architettura del sistema informativo italiano, regolato dalla legge 3 agosto 2007, n. 124, che ha attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri il coordinamento delle attività di *intelligence* e le decisioni riguardanti la sicurezza nazionale, evidenziando la coerenza di questo ruolo con il sistema democratico italiano. Nella seconda parte, l'Autore descrive il funzionamento delle due principali agenzie di *intelligence*, l'AIISI e l'AISE, che si occupano rispettivamente della sicurezza interna ed esterna, entrambe coordinate dal Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) e che rispondono direttamente al Presidente del Consiglio. Infine, il capitolo analizza il ruolo del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), incaricato di vigilare sulle attività del sistema informativo e di sicurezza, bilanciando i poteri del Presidente del Consiglio. L'Autore affronta anche la questione del segreto di Stato e il controllo parlamentare sui servizi di *intelligence*, evidenziando come il Presidente del Consiglio sia diventato il vero perno del sistema di sicurezza nazionale. Il capitolo, pur denso e in alcune parti tecnico, riesce a non appesantire la lettura grazie all'utilizzo di un linguaggio chiaro.

Infine, il sesto capitolo, intitolato "*La politica militare: la torsione verso una maggiore capacità direttiva*", esamina il crescente squilibrio tra potere esecutivo e potere legislativo nell'ambito della difesa nazionale, mettendo in luce come il governo, attraverso la Presidenza del Consiglio, abbia acquisito un ruolo sempre più dominante. In questo capitolo, Marco Macchia analizza anche il *golden power* nel contesto della politica militare e la gestione del conflitto russo-ucraino, dimostrando come la centralizzazione del potere abbia permesso al Presidente del Consiglio di prendere decisioni cruciali in modo autonomo. L'Autore evidenzia una transizione storica e istituzionale che ha progressivamente spostato l'indirizzo politico-militare nelle mani del governo, riducendo il ruolo del Parlamento ad una semplice ratifica delle decisioni già prese dall'esecutivo. La crescente autonomia del governo, in particolare del Ministero della Difesa, nel prendere decisioni di alto comando e nella gestione delle forze armate, emerge nelle norme legislative e costituzionali che regolano il settore. L'Autore critica tale evoluzione, sottolineando come la concentrazione del potere in questo settore nelle mani del governo sia espressione di una "torsione autoritaria", seppur formalmente giustificata da esigenze di efficienza e tempestività decisionale. Il capitolo termina con l'analisi di esempi concreti, come l'invio di armi da parte dell'Italia nel conflitto russo-ucraino, per dimostrare come la centralizzazione del potere governativo abbia impatti diretti sulla politica estera e militare, relegando il Parlamento a un ruolo marginale. Dunque, la tesi centrale del capitolo è chiara: la politica militare è sempre più nelle mani del governo,



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

con un Parlamento che svolge un ruolo quasi formale. Questa “torsione” verso una maggiore capacità direttiva, come nota l’Autore, presenta implicazioni preoccupanti per l’equilibrio costituzionale.

In conclusione, Marco Macchia non si limita a descrivere le trasformazioni del governo italiano, ma si spinge oltre, interrogandosi su una questione ben più profonda: l’architettura del governo delineata dalla Costituzione, e pensata in un contesto storico differente, è davvero in grado di resistere ai “segni dei tempi”?