

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2023

Data: 6 giugno 2023

### ***La riforma della governance del PNRR\****

di **Giacomo Menegus** – *Ricercatore t.d. lett a) in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Macerata*

TITLE: The reform of the Italian NRRP's governance

ABSTRACT: L'articolo esamina la recente riforma della *governance* del PNRR promossa dal Governo Meloni con il decreto legge n. 13 del 2023. Dopo aver illustrato le modifiche apportate rispetto alla *governance* precedentemente delineata dal Governo Draghi, si approfondiscono i profili di rilievo costituzionale, con attenzione particolare alle relazioni endo-governative. La conclusione è che le diverse strutture della *governance* esaminate possono, in ultima istanza, essere ricondotte a tendenze di più lungo periodo già presenti nell'ordinamento, quali il rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio e la crescente incidenza dei rapporti con l'Unione europea sulla strutturazione degli esecutivi.

The paper examines the recent reform of the NRRP's governance enacted by the Meloni Government through the decree law No. 13 of 2023. After outlining the amendments made to the NRRP's governance previously structured by the Draghi Government, the relevant constitutional issues are explored, focusing on intra-governmental relations. The conclusion is that the two different governance structures examined can be deemed as parts of more general trends, such as the strengthening of the figure of the Prime Minister and the increasing influence exerted by the relations with the European institutions on the structure of the Italian executives.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

**KEYWORDS:** *governance*; PNRR; governo; cabina di regia; rapporti endo-governativi; *governance*; NRRP; government; steering committee; intra-governmental relations

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. La prima *governance* del PNRR: d.l. n. 77/2021 – 3. Un bilancio e le (presunte) criticità. – 4. La nuova *governance*: d.l. n. 13/2023. – 5. Conclusioni: continuità nello sviluppo dei rapporti endo-governativi e conferme dei riflessi europei.

## **1. Introduzione**

Con il decreto legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni in legge 21 aprile 2023, n. 41, il Governo Meloni e la relativa maggioranza parlamentare hanno introdotto significative modifiche nella *governance* che presiede all’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d’ora in poi PNRR). Da un lato, le correzioni introdotte valgono a smentire, anche sul piano fattuale, alcune delle perplessità in punto di coerenza con il dettato costituzionale emerse in dottrina con riferimento alla precedente versione della *governance*, tracciata nei suoi tratti salienti nel decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni in legge 29 luglio 2021, n. 108. Dall’altro lato, evidenziano come le novità che sembravano essersi affermate con quella prima impostazione non siano state in grado di reggere integralmente al cambio di governo. Anticipando quanto si dirà in sede di conclusioni, la riforma della *governance* del PNRR sembra piuttosto confermare alcune linee di sviluppo dei rapporti endo-governativi di più lungo periodo, nonché una certa influenza dei rapporti con l’Unione europea sulla configurazione dell’Esecutivo.

Premessa una ricostruzione dei tratti essenziali della struttura dettati nel d.l. n. 77/2021 (par. 2) – che, per quanto noti, vanno necessariamente riepilogati per una comprensione della riforma –, si darà conto delle valutazioni emerse dalla riflessione scientifica sulla prima versione della *governance*, tentando di evidenziare come alcune delle critiche mosse a quell’impianto, pur ponendo temi di sicuro rilievo costituzionale, non risultassero già allora del tutto persuasive (par. 3). Sempre in questa parte del lavoro si offrono alcuni cenni sull’effettiva operatività. Segue l’esame della nuova *governance* del PNRR, come ridisegnata dal d.l. n. 13/2023, che condurrà a mettere in luce la diversa impostazione seguita dalla nuova compagine governativa e il ridimensionamento di molti dei profili caratterizzanti della precedente struttura (par. 4). Nelle conclusioni (par. 5), si

cercherà di collocare la nuova *governance* nelle più ampie tendenze che hanno interessato l'evoluzione dei rapporti endo-governativi.

Dal momento che il d.l. n. 13/2023 interviene soprattutto sulle strutture centrali dell'assetto precedente, la pur fondamentale questione dei rapporti tra centro e autonomie territoriali nell'attuazione del Piano viene lasciata sullo sfondo, concentrando l'attenzione sulle dinamiche endo-governative. Per la medesima ragione, non saranno approfonditi strumenti di sicuro rilievo, quali i poteri sostitutivi o le procedure per il superamento del dissenso disciplinati per l'implementazione degli interventi del PNRR.

## **2. La prima *governance* del PNRR: d.l. n. 77/2021**

La definizione della *governance* del PNRR è il frutto – come pure è avvenuto, forse in misura più evidente, in relazione alla riscrittura dei procedimenti e alle misure di semplificazione necessarie per la sua attuazione<sup>1</sup> – di un processo di progressive aggiunte e correzioni, più che di un singolo intervento risolutivo<sup>2</sup>.

Le prime significative disposizioni in materia vanno infatti rintracciate nella legge di bilancio per il 2021 (legge 30 dicembre 2020, n. 178) all'art. 1, commi 1037-1050: in particolare, in questa sede sono stati istituiti e disciplinati sia il *Fondo di rotazione per l'attuazione del Programma Next Generation EU* (commi 1037-1042), sia il *Sistema informativo unitario "ReGiS"* (commi 1043-1044), cruciale per il monitoraggio dell'attuazione del Piano, e si è pure prevista la *Relazione annuale alle Camere sui prospetti sull'utilizzo delle risorse del Programma Next Generation Eu e*

---

<sup>1</sup> Si v., in tal senso, A. TABACCHI, *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell'attuazione del PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2023, 125.

<sup>2</sup> Sul tema della (prima) *governance* del PNRR, cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022, iv ss.; ID., *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2022, paper; A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2022, 732 ss.; R. PEREZ, *L'amministrazione del Piano di ripresa e resilienza*, in *Gior. dir. amm.*, n. 5, 2022, 595 ss.; G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, in V. DI PORTO, F. PAMMOLLI, A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Il Mulino, Bologna 2022, 137 ss.; M. MACCHIA, *La governance del Piano di ripresa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2021, 733 e ss.; V. BONTEMPI, *L'amministrazione centrale alla prova della governance per il PNRR: attualità e prospettive*, in *Dir. cost.*, n. 2, 2022, 65 ss.; F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 4, 2022, 235 ss., spec. 240 ss.; sia consentito rinviare altresì a G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2021, 945-948.

*sui risultati raggiunti* (comma 1045), che il Consiglio dei ministri avrebbe dovuto approvare e trasmettere ogni anno al Parlamento<sup>3</sup>. Inoltre, sempre nella legge di bilancio 2021 è stata disposta la costituzione, presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze (d'ora in poi MEF), di un'apposita *unità di missione* con compiti di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del medesimo Dipartimento a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma *Next Generation EU* (comma 1050).

Un quadro più organico delle strutture e degli strumenti destinati alla realizzazione del Piano viene poi definito con il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni nella legge 29 luglio 2021, n. 108, recante: «*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*».

La struttura delineata dal Governo Draghi si discosta in misura significativa rispetto a quella prefigurata dal precedente Governo Conte II, perché diversamente da quest'ultima – che prevedeva, accanto ad una Cabina di regia a tre (composta dal Presidente del Consiglio, dal Ministro dell'economia e delle finanze e da quello dello sviluppo economico), sei *manager*-commissari e una specifica *task force*<sup>4</sup> – la soluzione adottata nel d.l. n. 77/2021 si basa anzitutto sugli apparati ministeriali esistenti<sup>5</sup>, cui si accostano nuovi soggetti con finalità largamente prevalenti di sostegno e coordinamento.

Prima di scendere ad esaminare nel dettaglio la struttura di *governance*, può essere utile anticipare come la stessa sia imperniata nel complesso su due vertici delle strutture governative: da un lato, la Presidenza del Consiglio dei ministri, alla quale si possono ricondurre, in prevalenza, gli strumenti e le strutture introdotte dal decreto legge per l'esercizio delle funzioni di coordinamento,

---

<sup>3</sup> Con il successivo d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni in l. n. 108/2021, la relazione assume cadenza semestrale e la trasmissione alle Camere viene affidata alla neo-costituita Cabina di regia per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento (art. 2, comma 2, lett. e).

<sup>4</sup> Va ricordato, peraltro, come proprio sui temi della *governance* del Piano siano maturati i contrasti e la frattura definitiva all'interno della maggioranza di governo che ha condotto, in ultima istanza, alle dimissioni del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e all'avvento del Governo Draghi. Cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it - paper*, 15 febbraio 2023, 22-23; nonché M. GUIDI, M. MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2021, 410.

<sup>5</sup> In tal senso, già M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2021, 12 ss.

gestione e attuazione del Piano; dall'altro lato, il MEF, le cui nuove strutture e strumentazioni sono funzionali essenzialmente a compiti di monitoraggio e rendicontazione.

Limitandoci per ora alle sole nuove strutture introdotte dal d.l. n. 77/2021 (di alcuni strumenti si dirà poi), risultano costituite direttamente presso la Presidenza del Consiglio dei ministri: la Cabina di regia (art. 2), il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (art. 3), la Segreteria tecnica (art. 4) e l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione (art. 5); presso il MEF sono invece istituiti il Servizio centrale per il PNRR (art. 6) e un ufficio dirigenziale di livello non generale avente funzioni di *audit* del PNRR (art. 7), che si aggiungono all'Unità di missione già prevista nella legge di bilancio 2021 (su cui interviene l'art. 7, commi 2 ss.).

Nell'ambito delle strutture presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, spicca innanzitutto la «Cabina di regia», organo con poteri di *indirizzo politico, impulso e coordinamento generale* sull'attuazione degli interventi del PNRR (art. 2). Presieduta dal Presidente del Consiglio, la Cabina di regia si presenta come un organo collegiale *a geometria variabile o mobile*<sup>6</sup>, in quanto composta di volta in volta dai Ministri e dai Sottosegretari di Stato «competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta». Qualora vengano in discussione materie di competenza delle autonomie regionali ne è assicurata la partecipazione per il tramite dei Presidenti della Regioni o Province autonome interessate oppure, ove gli enti riguardati siano più d'uno, attraverso l'intervento del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (che vede così confermato il suo crescente rilievo politico nell'ambito dei raccordi tra centro e periferia)<sup>7</sup>. In questi casi alla seduta partecipa sempre il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che può presiederla su delega del Presidente del Consiglio dei ministri. In virtù di un apprezzabile

<sup>6</sup> L'espressione "a geometria variabile" va ricondotta a M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, cit., 13.

<sup>7</sup> Sul tema dei raccordi Stato-Regioni nell'attuazione del PNRR la dottrina è ormai cospicua; cfr. almeno C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, n. 5, 2022, in corso di pubblicazione; M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, 281 ss.; S. Pajno, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, il Mulino, Bologna 2021, 237 ss. In merito al rafforzamento della Conferenza delle Regioni, seguito alla centralità manifestata durante il periodo pandemico, si v. l'ipotesi di istituzionalizzazione della stessa conferenza: E. CATERINA, *La Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome propone la propria "istituzionalizzazione" a mezzo di una legge ordinaria*, in *Oss. fonti*, n. 1, 2022 – Rubrica: Fonti delle Regioni ordinarie.

emendamento<sup>8</sup> inserito in sede di conversione, la possibilità di partecipare alle riunioni della Cabina di regia è stata estesa anche ai rappresentati degli enti locali (Presidenti dell'ANCI e dell'UPI), laddove vengano esaminate questioni di interesse locale. E sempre in ragione della tematica affrontata nella specifica seduta, possono essere infine invitati «i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale».

Quanto alle funzioni dell'organo, le stesse possono essere ricondotte sotto la sintetica formula di *indirizzo politico, impulso e coordinamento generale*. La Cabina di regia infatti è chiamata: ad elaborare indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR (art. 2, comma 2, *lett. a*); ad esercitare compiti di monitoraggio e informazione periodica sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR alle Camere, al Consiglio dei ministri, al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (di cui si dirà tra poco) e alla Conferenza unificata (*lett. b, e, f, g*); a promuovere attività di coordinamento e informazione tra i diversi livelli di governo e gli attori coinvolti (*lett. h, i, l*) e, se del caso, a esaminare le eventuali criticità che dovessero emergere (*lett. c*) per poi esercitare poteri di impulso nei confronti del Consiglio dei ministri (ad esempio con riferimento all'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 12, *v. infra*).

Sono comunque fatte salve le competenze di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico del «Comitato interministeriale per la transizione digitale» di cui all'art. 8 d.l. n. 22/2021, conv. in l. n. 55/2022 e del «Comitato interministeriale per la transizione ecologica» di cui all'art. 57-bis d.lgs. n. 152/2006 in relazione all'attuazione degli interventi del PNRR.

Anticipando quanto si avrà modo di argomentare più diffusamente nel prossimo paragrafo, si può intanto segnalare come, alla luce delle funzioni appena passate in rassegna, la Cabina di regia non disponga di poteri che “si proiettano all'esterno”<sup>9</sup>, ma eserciti semmai poteri *lato sensu* preparatori rispetto a decisioni assunte – quanto meno formalmente<sup>10</sup> – da altri organi esistenti, *in primis* il Consiglio dei ministri. Un concetto che risulta ribadito, se mai ce ne fosse stata la necessità, dall'art. 2, comma 2, del decreto, per il quale – a fronte delle attribuzioni della Cabina di

---

<sup>8</sup> “Apprezzabile” soprattutto alla luce dell'importante coinvolgimento degli enti locali nell'implementazione del Piano nella veste di “soggetti attuatori”.

<sup>9</sup> Si riprende una terminologia impiegata da P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo. Gli organi non necessari*, Giappichelli, Torino 1995, 31.

<sup>10</sup> Ma la composizione dell'organo e la scarsa prassi (*v. infra* par. 3) suggeriscono che pure *sostanzialmente* le decisioni siano assunte altrove e non nella sede della Cabina di regia.



regia – resta fermo «quanto previsto dall’articolo 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400», che affida, com’è noto, la definizione della politica generale del Governo all’organo collegiale Consiglio dei ministri.

Accanto alla Cabina di regia, è costituito un «*Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale*», composto da «rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi nonché di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell’università e della ricerca e della società civile nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva» (art. 3). A quest’organismo erano state assegnate funzioni consultive nei confronti tanto della Cabina di regia, quanto del Servizio centrale per il PNRR, di cui si dirà a stretto giro. Tuttavia, la riforma della *governance* voluta dal Governo Meloni ne decreterà – in modo un poco beffardo, essendo l’unico organo espressamente qualificato come «permanente» – l’anticipata abrogazione (v. *infra* par. 4).

A supporto delle attività della Cabina di regia e del Tavolo permanente, era stata costituita – sempre presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con d.P.C.M. (ai sensi dell’art. 7, comma 4, d.lgs. n. 303/1999) – una «*Segreteria tecnica*» «la cui durata temporanea è superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026» (art. 4). Accanto a rilevanti compiti istruttori<sup>11</sup>, la Segreteria svolgeva funzioni informative rispetto alla Cabina e al Presidente del Consiglio, rappresentando il punto di contatto con le strutture tecniche di monitoraggio dell’attuazione del PNRR e, in particolare, con il citato Servizio centrale per il PNRR presso il MEF (v. *infra*). Anch’essa, si vedrà, è stata fortemente ridimensionata con la riforma voluta dal nuovo Governo.

Chiude questa breve rassegna l’«*Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione*», unità di missione istituita presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL), anch’essa – similmente alla Segreteria tecnica – con durata limitata all’orizzonte del PNRR (ma superiore a quello del Governo in carica)<sup>12</sup>. L’Unità è chiamata ad operare in raccordo con il gruppo di lavoro sull’analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR) presso la Presidenza del Consiglio, che viene mantenuto operativo, con la finalità di

---

<sup>11</sup> Basti segnalare che la Segreteria tecnica, oltre a supportare «la Cabina di regia e il Tavolo permanente nell’esercizio delle rispettive funzioni» (lett. a), avrebbe dovuto svolgere le attività istruttorie per l’esercizio dei poteri sostitutivi (art. 12) e di superamento del dissenso (artt. 13 e 44).

<sup>12</sup> Sul tema della qualità della regolazione nell’ambito del PNRR, cfr., per tutti, M. RUBECHI, *PNRR: le nuove sfide per migliorare la qualità della regolazione*, in *Studi urbinati*, n. 3-4, 2021, 127 ss.

individuare gli ostacoli normativi all'attuazione del Piano e proporre gli opportuni correttivi in termini di razionalizzazione e revisione normativa, elaborando un programma di azioni prioritarie, promuovendo iniziative di sperimentazione, raccogliendo ipotesi e proposte formulate da altri soggetti pubblici e privati. Le attività dell'Unità si pongono in un rapporto di complementarietà rispetto a quelle dell'«Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione» (istituita già nel 2006), che pure è evocata nello stesso art. 5. Quest'ultima è infatti chiamata ad operare in raccordo con l'ulteriore «Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica» (comma 5), con un *focus* spostato più al momento amministrativo rispetto a quello normativo appena considerato, dovendo promuovere e coordinare interventi di rafforzamento della capacità amministrativa, di reingegnerizzazione delle procedure, di semplificazione (sia sul piano normativo che su quello tecnologico). Anche l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, pur conservata dal nuovo Esecutivo, subirà comunque un ridimensionamento con il d.l. n. 13/2023.

Quanto all'altro perno attorno al quale ruota l'attuazione del Piano, ossia il MEF, oltre alla già citata unità di missione (istituita nella legge di bilancio 2021), è stata prevista presso la Ragioneria generale dello Stato la costituzione di un ufficio centrale di livello dirigenziale generale, denominato «*Servizio centrale per il PNRR*», con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR. Il Servizio centrale svolgeva funzioni relevantissime per l'implementazione del Piano, sia perché rappresentava il *punto di contatto nazionale* per l'attuazione del PNRR ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241, sia perché allo stesso competeva la gestione tanto del Fondo di rotazione *Next Generation EU*, quanto del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR (ReGiS). Anche il Servizio centrale è stato tuttavia fortemente inciso dalle modifiche apportate con il d.l. n. 13/2023.

Tralasciando alcune ulteriori strutture introdotte dal d.l. n. 77/2021, meno rilevanti ai nostri fini<sup>13</sup>, preme tuttavia ricordare come, ai sensi dell'art. 8, ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR (sostanzialmente tutte, alla prova dei fatti, compreso il Ministero

---

<sup>13</sup> Si pensi, ad es., al complesso sistema di controlli amministrativi, costituito in parallelo alle strutture di gestione; sul tema cfr. diffusamente E. TATÌ, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Federalismi.it*, n. 34, 2022.



della Difesa<sup>14</sup>) fosse chiamata a provvedere al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo, individuando nell'ambito della propria autonomia organizzativa, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero istituendo una apposita *unità di missione di livello dirigenziale generale* fino al completamento del PNRR (comunque non oltre il 31 dicembre 2026)<sup>15</sup>. Solo quattro ministeri hanno individuato una struttura esistente, mentre gli altri hanno provveduto a costituire un'unità di missione dedicata<sup>16</sup>.

Per chiudere l'esame del d.l. n. 77/2021, vanno senz'altro menzionate – benché non possano essere esaminate in questa sede – le (principali<sup>17</sup>) previsioni concernenti i *poteri sostitutivi* (art. 12) e le *procedure per il superamento del dissenso* (art. 13)<sup>18</sup>.

La *governance* descritta ha visto, prima dell'intervento strutturale in esame, l'adozione di ulteriori correttivi. Limitandosi a quelli più rilevanti, basti citare il decreto legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni nella legge 29 dicembre 2021, n. 233, il quale – tra l'altro – ha previsto l'istituzione, presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, di un Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, denominato «*Nucleo PNRR Stato-Regioni*», al fine di assicurare il coordinamento delle relazioni tra Amministrazioni statali

---

<sup>14</sup> Cfr. Corte dei conti, Sez. riun. contr., *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, marzo 2023, 21 ss.

<sup>15</sup> Tale unità di missione poteva essere articolata fino ad un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale, per il tramite di un decreto di riorganizzazione interna del Ministro di riferimento, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

<sup>16</sup> Cfr. Corte dei conti, Sez. riun. contr., *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, cit. Per riferimenti puntuali ai decreti interministeriali sottoscritti dal ministro competente, di concerto con il MEF, cfr. G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, cit., 151.

<sup>17</sup> Invero non mancano affatto ulteriori previsioni speciali, sempre nell'ambito della normativa adottata per l'implementazione del PNRR, sia in tema di poteri sostitutivi (ad es. art. 2, comma 4-bis, d.l. n. 121/2021, conv. in l. n. 156/2021; art. 33, comma 4-bis, d.l. n. 36/2022, conv. in l. n. 79/2022; art. 30, comma 1, d.l. n. 50/2022, conv. in l. 91/2022; art. 14 d.l. n. 115/2022, conv. l. n. 142/2022), sia in tema di procedure per il superamento del dissenso (ad es. art. 44 d.l. n. 77/2021).

<sup>18</sup> Per un'attenta e puntuale ricostruzione, cfr. ora A. TABACCHI, *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell'attuazione del PNRR*, cit., spec. 133 ss.

titolari di interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e gli enti territoriali (art. 33)<sup>19</sup>.

### 3. Un bilancio e le (presunte) criticità

Rispetto alla complessa struttura appena illustrata nei suoi tratti essenziali, la dottrina costituzionalistica si è espressa con giudizi per molti versi contrastanti, orientandosi in alcuni casi nel senso di una critica severa di molti profili dell'assetto in questione, in altri nella direzione opposta di una positiva valutazione delle innovazioni apportate dai decreti legge passati in rassegna.

Si possono individuare almeno tre nuclei tematici attorno ai quali si articolano le posizioni<sup>20</sup>: innanzitutto, è opinione piuttosto diffusa che la *governance* del PNRR approntata dal Governo Draghi abbia inciso in maniera negativa sul *principio di collegialità* dell'azione di Governo, vuoi per la "verticalizzazione" dell'Esecutivo<sup>21</sup>, provocata dall'accentramento in capo alla Presidenza del Consiglio dei rilevanti poteri per l'attuazione del Piano, vuoi per la creazione di una Cabina di regia distinta dal Consiglio e appositamente dedicata al PNRR<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Cenni in proposito in A. FORMISANO, *Ripensare al ruolo delle autonomie e del Mezzogiorno per la buona riuscita del PNRR*, in questa *Rivista*, n. 2, 2023, 60 ss.; per alcune prime osservazioni sia consentito rinviare anche a G. MENEGUS, *PNRR e Bando Borghi: rigenerazione senza autonomie*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 2, 2022.

<sup>20</sup> Per le ragioni brevemente esposte nell'Introduzione, non si prendono in esame le riflessioni dottrinali emerse in relazione ai poteri sostitutivi e alle procedure per il superamento del dissenso. In termini critici, cfr. almeno M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021, 179 ss.; C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra «progetti bandiera» e «poteri sostitutivi»*, in *Consulta online*, n. 3, 2021, 952 ss.; più persuasive le posizioni di A. TABACCHI, *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell'attuazione del PNRR*, cit.

<sup>21</sup> Cfr. 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.

<sup>22</sup> In questo senso, tra gli altri, S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, 231 ss.; C. COLAPIETRO, *La forma di stato e di governo italiana alla "prova" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, ivi, 328; F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 4, 2022, 249 ss.; nonché A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, cit., 734, il quale discorre di una «destrutturazione della collegialità», richiamandosi a M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica, Editoriale scientifica*, Napoli 2016, 45 ss. Va peraltro segnalato come altra dottrina (cfr. G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, cit., 153-154) abbia scorto potenziali effetti negativi sulla collegialità governativa non tanto nei fattori indicati nel testo, quanto nei rapporti diretti instaurati tra le amministrazioni centrali impegnate, con la mediazione di Presidenza e MEF, nell'ambito della realizzazione delle medesime Missioni.

Un secondo profilo che ha attirato l'attenzione della dottrina è rappresentato dal fatto che alcune strutture previste dalla *governance* (in part. la Segreteria tecnica e l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione) siano state espressamente istituite con *durata collegata all'attuazione del Piano* (ossia fino al 31 dicembre 2026), travalicando la durata dello stesso Governo che le ha istituite, in deroga all'art. 7, comma 4, d.lgs. n. 303/1999. Seppur con esiti valutativi differenti, svariati commentatori hanno ravvisato in questa scelta la volontà di svincolare l'attività di queste strutture di missione dai condizionamenti legati alla successione di Governi diversi per privilegiare un ancoraggio diretto all'attuazione del Piano: taluni hanno visto in ciò una pericolosa deviazione rispetto al principio democratico, dal momento che le strutture in questione così non sarebbero più «responsabili davanti alla Nazione perché sono responsabili davanti al “creditore-sovrano”»<sup>23</sup> (ossia l'Unione europea, ndr); altri hanno scorto in questa “*semipermanenza*”<sup>24</sup> di Segreteria tecnica e Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione un'innovazione interessante, da intendersi sia come limite al Governo sia come conferma dell'emergenza di un indirizzo politico preordinato all'attuazione del Piano<sup>25</sup>, che si accosta all'indirizzo politico “ordinario” e che viene in questo modo posto al riparo dai possibili rallentamenti che occorrono fisiologicamente in coincidenza con il passaggio di consegne tra un Governo e l'altro<sup>26</sup>.

Valutazioni di analogo tenore si possono peraltro ritracciare in relazione alle unità di missione costituite presso i diversi ministeri titolari di interventi ai sensi dell'art. 8 d.l. n. 77/2021, per le quali è stata ugualmente prevista una durata legata all'attuazione del Piano: anche qui la *ratio* sarebbe quella di slegare tali strutture dal consueto *spoils system*<sup>27</sup>.

Un terzo nucleo tematico è rappresentato dalla complessiva *valorizzazione delle strutture tecniche* – in particolare presso la Presidenza del Consiglio e il MEF – realizzata a discapito di quelle politiche: secondo un'autorevole lettura<sup>28</sup>, tale scelta dovrebbe apprezzarsi nella duplice ottica del superamento (sul piano nazionale) della tradizionale contrapposizione tra Presidenza del

<sup>23</sup> Cfr. S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, cit., 228.

<sup>24</sup> L'espressione è di G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la “fisarmonica” governativa*, cit., 147.

<sup>25</sup> Rifacendosi alle categorie di Carlo Lavagna, si è parlato di superamento dell'«indirizzo esistenziale»; cfr. in tal senso A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, n. 18, 2021, 252.*

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Cfr. N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, cit., 8.

<sup>28</sup> Cfr. N. LUPO, *op. ult. cit.*, 9.

Consiglio e MEF<sup>29</sup> e dell'instaurazione (sul piano sovranazionale) di un proficuo e continuo dialogo con le strutture della Commissione, notoriamente caratterizzate da una forte componente tecnica. Secondo altri commentatori<sup>30</sup>, così facendo, si avrebbe invece ancora una rottura della responsabilità di tali strutture rispetto alla Nazione, privilegiando ai fini della relativa legittimazione il rapporto con le istituzioni europee in luogo di quello con il corpo elettorale di riferimento.

Riprendendo e sviluppando considerazioni svolte sinteticamente in altra sede<sup>31</sup>, pare opportuno in primo luogo ritornare sulla questione della compressione (o svilimento) del principio di collegialità del Governo.

In generale, sul rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio di direzione della politica generale del governo e di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico-amministrativo di cui all'art. 95, comma 1, Cost. che deriverebbero dall'assetto descritto, non sembra esservi molto da dire, se non che, nel complesso, questo rafforzamento della centralità della Presidenza – peraltro, a ben vedere, in linea con le stesse previsioni di cui all'art. 5, commi 2 e 3, legge n. 400/1988<sup>32</sup> – non sembra sfociare nella paventata compressione del principio di collegialità, se solo si considera che per tutte le scelte politiche più delicate la sede decisionale centrale rimane il Consiglio dei ministri: così è, ad esempio, per l'esercizio dei poteri sostitutivi o per la procedura di superamento del dissenso (artt. 12 e 13), rispetto ai quali il Presidente del Consiglio esercita – al pari della Cabina di regia – un mero potere di proposta.

Pone apparentemente più problemi la costituzione della Cabina di regia, che potrebbe almeno in via astratta sottrarre al Consiglio dei ministri parte della definizione dell'indirizzo politico-amministrativo e della politica generale, nonché generare un *vulnus* alla *par condicio* tra i membri

---

<sup>29</sup> Cfr. in tema L. BARTOLUCCI, *I rapporti tra presidente del Consiglio e ministro dell'economia (1992-2018)*, in L. TEDOLDI (a cura di) *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione europea*, Biblion, Milano 2019, 367 ss.

<sup>30</sup> Cfr. S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, cit., 232, la quale cita G. GUERRA, *Tendenze autoritarie nell'Europa (neo)liberale. Governance economica, opposizione politica e populismo*, in *Dir. pubbl. comp. europeo*, n. 3, 2021, 566 ss.

<sup>31</sup> Sia consentito rinviare a G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, cit., 945.

<sup>32</sup> Si pensi, in particolare, ai compiti di coordinamento e promozione dell'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo (comma 2, lett. b); alla possibilità di deferire al Consiglio dei Ministri, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti (comma 2, lett. c); ai poteri di coordinamento e promozione in relazione all'attuazione delle politiche europee (comma 3, lett. a) e in relazione ai rapporti con le autonomie (comma 3, lett. c): le funzioni contemplate dalla *governance* del PNRR non appaiono che specificazioni dei compiti appena indicati.

del Governo, attribuendo una posizione predominante a quanti partecipano più stabilmente alle riunioni della stessa. Per poter meglio valutare questi profili critici, può essere utile accostare la Cabina di regia del PNRR ad altre strutture per certi versi analoghe – sebbene non del tutto assimilabili<sup>33</sup> – previste dalla legge n. 400/1988, ossia il Consiglio di Gabinetto, i Comitati di ministri e i Comitati interministeriali.

In primo luogo, la Cabina di regia non è equiparabile al Consiglio di Gabinetto<sup>34</sup>, comitato affermatosi prima in via di prassi, per poi essere formalizzato dall'art. 6 l. n. 400/1988: questo perché la Cabina, diversamente dal Consiglio di Gabinetto – costituito in genere per riunire in un comitato ristretto con una forte valenza politica i principali esponenti delle forze della coalizione di governo<sup>35</sup> – non ha una composizione stabile e prescinde dal rilievo o dalla rappresentatività politica dei soggetti coinvolti, i quali partecipano alle riunioni sulla scorta delle relative competenze. Questi brevi rilievi paiono sufficienti a ridimensionare in gran parte le preoccupazioni che invece la dottrina nutre con riferimento al Consiglio di Gabinetto, specialmente in relazione ad un possibile svuotamento *sostanziale* del ruolo del Consiglio dei ministri<sup>36</sup>: è difficile infatti immaginare che decisioni assunte nella sede della Cabina di regia, sulla scorta di un coinvolgimento dei Ministri orientato sulla base delle tematiche affrontate (quindi con la possibile esclusione dei *leader* politici o di alcune componenti di Governo<sup>37</sup>), possano essere semplicemente formalizzate o comunque imporsi al Consiglio dei ministri.

Risulta altrettanto arduo assimilare la Cabina di regia a un Comitato interministeriale. Infatti, questi ultimi – diversamente dai Comitati di ministri – hanno competenza a deliberare in via

<sup>33</sup> Cfr. 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, 24.

<sup>34</sup> *Contra* F. COSTANTINO, *La Cabina di regia del PNRR*, in *Mondoperaio*, n. 11-12, 2021, 33, il quale colloca il Consiglio di Gabinetto nella più ampia categoria delle Cabine di regia (in questo caso prevarrebbe la natura politica rispetto ad altri casi in cui prevale quella amministrativa).

<sup>35</sup> Sul Consiglio di Gabinetto, cfr. *ex pluribus* P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo*, cit., 7 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Consiglio di Gabinetto e Governi di coalizione*, in *Quad. cost.*, n. 3, 1983, 584 ss.; S. LABRIOLA, *Presidente della Repubblica, struttura di Governo, consiglio di gabinetto*, in *Dir. soc.*, n. 2, 1985, 352 ss.; G. PITRUZZELLA, *Il Consiglio di Gabinetto nel governo italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 639 ss.; E. BAGNAI, *Il Consiglio di Gabinetto: problemi di compatibilità con la costituzione, analogie e differenze con i comitati di Ministri e i comitati interministeriali*, in *Dir. soc.*, 1991, 227 ss. Sulla deludente esperienza complessiva, cfr. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino 2017, 242-243.

<sup>36</sup> Per l'illustrazione delle tesi critiche, cfr. P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo*, cit., spec. 9-14, anche per ulteriori riferimenti bibliografici. Nello stesso senso, più in generale, con riferimento non esclusivo all'attività del Consiglio di Gabinetto, ma estesa ai vari Comitati, cfr. A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano 1981, 218-219.

<sup>37</sup> Per un analogo argomento, riferito però alla composizione non stabile del Consiglio di Gabinetto, cfr. L. PALADIN, *Verso una nuova legge generale sul Governo*, in *Le Regioni*, 1987, 306.

definitiva sugli oggetti consegnati alle loro cure, adottando atti produttivi di effetti verso l'esterno, un potere di cui non dispone invece la Cabina di regia<sup>38</sup>. Quest'ultima infatti – fatta forse eccezione per l'art. 12, comma 5, d.l. n. 77/2021, laddove si prevede l'autorizzazione della Cabina per l'adozione di ordinanze in deroga alla legislazione in materia di tutela della salute, della sicurezza e della incolumità pubblica, dell'ambiente e del patrimonio culturale<sup>39</sup> – esercita solo compiti preparatori per scelte adottate da altri organi, *in primis* il Consiglio dei ministri. Il pericolo di una sottrazione di settori della politica generale al Consiglio e di una frammentazione dell'indirizzo politico-amministrativo viene piuttosto dai già citati Comitati interministeriali per la Transizione digitale ed ecologica<sup>40</sup>. La costituzione della Cabina di regia può invece rappresentare, considerato che la stessa dev'essere informata delle attività dei Comitati e ha facoltà di parteciparvi attraverso un delegato, uno strumento per conservare l'unità dell'indirizzo politico-amministrativo deciso dal Governo.

Funzionalmente (e anche per la relativa collocazione presso la Presidenza del Consiglio) la Cabina di regia si avvicina molto di più ai Comitati di ministri *ex art. 5, comma 2, lett. h)* della l. n. 400/1988, chiamati a «esaminare in via preliminare questioni di comune competenza, di esprimere parere su direttive dell'attività del Governo e su problemi di rilevante importanza da sottoporre al Consiglio dei ministri, eventualmente avvalendosi anche di esperti non appartenenti alla pubblica amministrazione»<sup>41</sup>. Una conferma in tal senso verrebbe anche dalla precisazione, introdotta in sede di conversione del d.l. n. 77/2021 (art. 2, comma 6-*bis*), per cui «Il Presidente del Consiglio dei ministri può deferire singole questioni al Consiglio dei ministri perché stabilisca le direttive alle quali la Cabina di regia deve attenersi, nell'ambito delle norme vigenti»: una disposizione che ricalca pressoché letteralmente il comma 3 dell'art. 6 l. n. 400/1998 proprio in tema di Comitati.

Certo, la composizione ben più articolata e mobile della Cabina di regia – specie dopo la modifica della *governance* voluta dal Governo Meloni (v. *infra*) – tende ad allontanarla dal modello, ma senza porre problemi di compatibilità con l'art. 95 Cost., che anzi vengono

<sup>38</sup> Per questa proposta di distinzione (e per una più ampia riflessione sui problemi interpretativi posti in proposito dalla l. n. 400/1988), cfr. P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo*, cit., 25 ss.

<sup>39</sup> Esprime condivisibili riserve rispetto a questa disposizione A. TABACCHI, *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell'attuazione del PNRR*, cit., 151.

<sup>40</sup> Si ritiene pertanto di dover riconsiderare quanto sostenuto in G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, cit., 648, riguardo l'opportunità di rafforzare il CIPRESS in luogo della creazione di un'apposita Cabina di regia; in quel caso si sarebbero infatti posti non indifferenti problemi di rapporti con il Consiglio dei ministri, soprattutto alla luce dell'ampiezza e del rilievo del Piano.

<sup>41</sup> Cfr. ancora P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo*, cit., 25 ss.



ulteriormente attenuati dai numerosi partecipanti potenzialmente chiamati a intervenire alle riunioni, i quali diluiscono ulteriormente la paventata concentrazione di poteri.

Si prospettano semmai perplessità in ordine alla concreta operatività ed efficacia dell'azione della Cabina, perplessità sorte già con l'esperienza del Governo Draghi, ma destinate ad accentuarsi con le modifiche volute dalla nuova maggioranza di governo. Come altre omologhe strutture – moltiplicatesi anche in tempi recenti, spesso con natura prevalentemente amministrativo-operativa in relazione a specifici settori delle politiche pubbliche<sup>42</sup> – la Cabina di regia dovrebbe essere un «organismo, spesso neppure formalizzato, costituito all'interno di un organo di governo, statale o regionale, e che opera, in chiave di semplificazione, per assumere determinazioni e risolvere conflitti»<sup>43</sup>. Ma per poter assolvere efficacemente a questo compito dovrebbero privilegiarsi composizioni ristrette ed agili, nonché incontri frequenti e tempestivi. La prassi della Cabina di regia del PNRR restituisce invece l'immagine di un organo pletorico, che si è riunito in poche occasioni (appena dieci nel momento in cui si scrive<sup>44</sup>, con l'ultima riunione tenutasi il 20 aprile 2023), il cui rilievo per le sorti del PNRR non pare affatto decisivo (tanto più che in diverse occasioni si è fatto essenzialmente il punto dell'avanzamento del Piano, anche al fine di trasmettere la Relazione semestrale al Parlamento ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. e) d.l. n. 77/2021)<sup>45</sup>.

Forse è ancora prematuro esprimere valutazioni prospettiche sul futuro della Cabina, che secondo alcuni osservatori, con il cambio di governo, vedrebbe quanto meno un maggiore

<sup>42</sup> Ma non sembra essere il caso della Cabina di regia del PNRR, in cui collocazione, natura dei partecipanti, ampiezza delle funzioni e dell'ambito di riferimento (PNRR e PNC) dovrebbero deporre per una qualificazione politico-amministrativa. Per una rassegna delle Cabine di regia con funzioni prettamente amministrative (aggiornata al 2021), cfr. F. COSTANTINO, *La Cabina di regia del PNRR*, cit., 33-34.

<sup>43</sup> Così F. COSTANTINO, *La Cabina di regia del PNRR*, cit., 33.

<sup>44</sup> L'articolo è stato ultimato verso la fine del mese di aprile 2023.

<sup>45</sup> Si sono tenute tre riunioni con il Governo Draghi (7 ottobre 2021, 22 dicembre 2021 e 5 ottobre 2022) e almeno sette riunioni con il Governo Meloni (8 novembre 2022, 15 novembre 2022, 16 dicembre 2022, 12 gennaio 2023, 6 febbraio 2023, 28 marzo 2023, 20 aprile 2023); si segnala, tuttavia, che il Ministro Fitto riferisce di ben quattro riunioni tra ottobre e dicembre 2022 (si v. l'informativa di cui alla nota 47), ma non è stato possibile ritrovare traccia della quarta (e peraltro nel comunicato stampa della riunione del 16 dicembre 2022 si parla di "seconda riunione", senza tener conto della precedente riunione del 15 novembre). Ad ogni modo, nell'ultima occasione il Ministro Fitto ha incontrato i rappresentanti delle imprese e dei sindacati. Per un'illustrazione dei contenuti di alcune delle prime riunioni, cfr. A. FORMISANO, *Ripensare al ruolo delle autonomie e del Mezzogiorno per la buona riuscita del PNRR*, icit., 60 ss. Perplessità sull'utilità concreta della Cabina di regia erano state avanzate, già in una prima fase, da F. COSTANTINO, *La Cabina di regia del PNRR*, cit., 36; G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, cit., 148-149; nonché da U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2022, 72 ss.

coinvolgimento delle autonomie territoriali<sup>46</sup>, oltre ad un'obiettivo maggiore operatività<sup>47</sup>. Le notazioni svolte dovrebbero tuttavia bastare a ridimensionare le preoccupazioni in punto di rispetto del principio di collegialità dell'azione di Governo.

Quanto agli altri due nuclei tematici attorno ai quali si sono concentrate le riflessioni della dottrina – durata delle unità di missione legata al Piano e valorizzazione del momento tecnico – possono essere meglio affrontati tenendo conto delle modifiche introdotte dal Governo Meloni, che conviene finalmente illustrare.

#### **4. La nuova *governance*: d.l. n. 13/2023**

Al dichiarato fine di «migliorare e rendere più efficiente il coordinamento delle attività di gestione, nonché di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo degli interventi» (art. 1, comma 2, d.l. n. 13/2023), il Governo Meloni ha apportato una serie di modifiche alla *governance* descritta al par. 2, alterandone in misura significativa i tratti caratterizzanti.

Volendo offrire un primo inquadramento generale, e limitandosi per il momento al solo dato normativo, si può senz'altro osservare come l'asse Presidenza del Consiglio - MEF, lungo il quale era stata impostata tutta la precedente struttura di gestione e attuazione del Piano, venga sostanzialmente meno. Almeno per come è configurata nella nuova disciplina, e sempre fatte salve le declinazioni che emergeranno dalla prassi, la nuova *governance* vede infatti un deciso accentramento della maggior parte delle funzioni presso la Presidenza del Consiglio, con la creazione di una struttura di missione *ad hoc* di dimensioni considerevoli, alle dirette dipendenze dell'Autorità politica delegata, ossia il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR. Quest'unità assorbe – come meglio si vedrà – una serie di funzioni che

---

<sup>46</sup> In questi termini A. FORMISANO, *Ripensare al ruolo delle autonomie e del Mezzogiorno per la buona riuscita del PNRR*, cit., 61.

<sup>47</sup> Le riunioni sono infatti quanto meno raddoppiate rispetto a quelle del precedente Governo. Peraltro, il Ministro Fitto sembrerebbe confermare l'intenzione governativa di rilanciare l'organo e di impiegare «la cabina di regia come luogo di confronto costante»; si v. l'informativa del Governo, resa il 26 aprile al Senato della Repubblica (e successivamente alla Camera dei Deputati), dal Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e il PNRR, Raffaele Fitto, in relazione all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, con particolare riferimento alla revisione del sistema di *governance*; cfr. Senato della Repubblica, Aula, *Resoconto stenografico. Informativa del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e conseguente discussione (ore 14,05)*, XIX Legislatura, Seduta n. 060 del 26 aprile 2023.

erano distribuite tra più strutture, alleggerendo di compiti di primo piano anche il Servizio centrale per il PNRR presso il MEF (v. *infra*).

L'accentramento della *governance* impresso dal d.l. n. 13/2023 si può meglio apprezzare scendendo ad esaminare i dettagli. Va tuttavia premesso che la riforma in esame prende le mosse già prima del citato decreto e vede quale primo atto significativo la delega delle funzioni in materia di affari europei, politiche di coesione e PNRR al medesimo Ministro senza portafoglio, on. Raffaele Fitto. La ragione politica di questa concentrazione di deleghe si illustrerà meglio nel prosieguo, ma merita intanto segnalare come, già il giorno successivo del conferimento dell'incarico<sup>48</sup>, il decreto legge 11 novembre 2022, n. 173, convertito in legge 16 dicembre 2022, n. 204, abbia previsto che il Servizio centrale per il PNRR dovesse operare «a supporto delle funzioni e delle attività attribuite all'Autorità politica delegata» (art. 12): un'anticipazione dei più radicali provvedimenti assunti dal decreto n. 13/2023.

Quest'ultimo, in primo luogo – quasi a voler smentire immediatamente l'impermeabilità ai consueti processi di *spoils system* delle strutture appositamente preposte al PNRR –, all'art. 1, comma 1, dispone che le amministrazioni centrali titolari di interventi del Piano (come si è visto *supra*, tutte) possano procedere alla «riorganizzazione della struttura di livello dirigenziale generale ovvero dell'unità di missione di livello dirigenziale generale preposta allo svolgimento delle attività previste dal[l']articolo 8 del decreto-legge n. 77 del 2021, anche mediante il trasferimento delle funzioni e delle attività attribuite all'unità di missione istituita ad altra struttura di livello dirigenziale generale individuata tra quelle già esistenti».

Il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale viene soppresso (art. 1, comma 4, *lett. c*) e la negoziazione con gli *stakeholders* viene trasferita all'interno della Cabina di regia (art. 1, comma 4, *lett. b*), che – laddove si tratti di assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale – dovrebbe coinvolgere nelle riunioni: il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia, il sindaco di Roma capitale, nonché rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del settore bancario, finanziario e assicurativo, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle

---

<sup>48</sup> D.P.C.M. 10 novembre 2022 – *Conferimento dell'incarico per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR al Ministro senza portafoglio on. Raffaele Fitto.*

organizzazioni della cittadinanza attiva, individuati, sulla base della maggiore rappresentatività (con d.P.C.M.).

Da un lato, si assiste dunque a un ulteriore ampliamento dei potenziali partecipanti alla Cabina di regia, con effetti verosimilmente negativi sulle capacità operative della stessa; dall'altro, la soppressione del Tavolo permanente – che pure aveva mostrato un certo attivismo<sup>49</sup> – sembra confermare quanto i tentativi di istituzionalizzare la rappresentanza degli interessi dei gruppi socio-economici siano destinati a non avere particolare fortuna nel nostro ordinamento (basti pensare alle sorti del CNEL), dato che gli *stakeholders* tendono a instaurare rapporti diretti e informali con il Governo, saltando i canali formalizzati<sup>50</sup>.

Le due strutture di missione “tecniche” – Segreteria tecnica e Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione – che avrebbero dovuto presiedere all'attuazione del Piano, svincolate in qualche misura dalle vicende governative al punto da essere qualificate in modo evocativo come “angeli custodi del PNRR”<sup>51</sup>, escono – sempre stando al dato normativo – piuttosto ridimensionate.

La Segreteria tecnica di supporto alla Cabina di regia, pur sopravvissuta formalmente, vede i suoi compiti (in parte modificati dal nuovo decreto) integralmente assorbiti dalla neo-istituita «Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio» (art. 2 d.l. n. 13/2023, di cui si dirà tra poco), mentre l'Unità di razionalizzazione e miglioramento della regolazione cede a sua volta, sempre alla nuova Struttura di missione PNRR, il compito di individuare, «sulla base delle segnalazioni trasmesse dalla Cabina di regia di cui all'articolo 2, gli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR derivanti dalle disposizioni normative e dalle rispettive misure attuative e propone rimedi» (previsto in origine all'art. 5, comma 3, *lett. a*) d.l. n. 77/2021).

Venendo dunque alla Struttura di missione PNRR (art. 2), va innanzitutto evidenziato come alla stessa sia preposto un coordinatore e si articoli in ben quattro direzioni generali<sup>52</sup>. La dotazione di personale è particolarmente significativa: 9 unità con qualifica dirigenziale di livello non generale;

<sup>49</sup> Cfr. U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie*, cit., 75-76.

<sup>50</sup> Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino 2022, 234-235.

<sup>51</sup> Così S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, cit., 227.

<sup>52</sup> Per la concreta articolazione dei compiti della Struttura, si v. il d.P.C.M. 27 aprile 2023, che si può leggere al seguente link: <<https://ageei.eu/wp-content/uploads/2023/04/DPCM-Struttura-di-missione-PNRR.pdf>>.

50 unità di personale non dirigenziale; un contingente di esperti, nel limite di spesa complessiva annuale di 583.334 euro nel 2023 e di 700.000 euro per ciascun anno del triennio 2024-2026 e di importo massimo per singolo incarico, pari a 50.000 euro annui. Proprio nella Struttura di missione PNRR, costituita presso la Presidenza del Consiglio, vanno concentrandosi d'altronde relevantissimi compiti per l'attuazione del Piano, in precedenza ripartiti tra diversi soggetti e amministrazioni centrali.

Innanzitutto, la Struttura coadiuva lo svolgimento, da parte del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR, delle funzioni d'indirizzo e coordinamento dell'azione del Governo attuativa del PNRR, assumendo – come si è anticipato – tutte le funzioni esercitate dalla Segreteria tecnica e parte di quelle esercitate dall'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione. A ciò si aggiunge il compito cruciale di assicurare e svolgere le interlocuzioni con la Commissione europea, che viene esercitato assumendo il ruolo di *punto di contatto nazionale* per l'attuazione del PNRR, prima in capo al Servizio centrale per il PNRR presso il MEF (art. 2, comma 1, *lett. b*). A queste già cospicue funzioni, si assommano inoltre il compito di verificare la coerenza della fase di attuazione del PNRR, rispetto agli obiettivi programmati, e provvedere alla definizione delle eventuali misure correttive ritenute necessarie (art. 2, comma 1, *lett. c*); nonché quello particolarmente rilevante per l'attuale azione di governo (v. *infra*) di sovrintendere allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento ovvero di modifica del PNRR ai sensi dell'articolo 21 del regolamento (UE) 2021/241 (art. 2, comma 1, *lett. d*).

Al deciso rafforzamento della Struttura di missione PNRR fa da contraltare quella che parrebbe essere, nelle intenzioni del Legislatore, una riduzione del peso del Servizio centrale per il PNRR, cui subentra – sempre presso il Dipartimento della Ragioneria dello Stato presso il MEF – l'«*Ispettorato generale per il PNRR*» (art. 1, comma 2). Quest'ultimo continua ad esercitare i compiti, prima svolti dal Servizio, di coordinamento operativo sull'attuazione, sulla gestione finanziaria e sul monitoraggio del PNRR, nonché di controllo e rendicontazione all'Unione europea ai sensi degli articoli 22 e 24 del regolamento (UE) 2021/241. È inoltre responsabile, come prima il Servizio, della gestione del Fondo di rotazione del *Next Generation EU-Italia* e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR. Tuttavia, benché incardinato presso il MEF, svolge – come anticipato già dal d.l. n. 173/2022 con riferimento al Servizio centrale – funzioni di supporto diretto al Ministro

per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR, «anche raccordandosi con la Struttura di missione PNRR istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri».

Al netto delle valutazioni sul complessivo ripensamento della *governance*, sulle quali ci si sofferma nelle Conclusioni, il d.l. n. 13/2023 e le modifiche introdotte consentono di tornare sulle tematiche affrontate dalla dottrina che si è occupata della *governance* del Governo Draghi e di fugare le preoccupazioni allora emerse.

Quanto alla durata fissata sino al 31 dicembre 2023 per varie unità di missione (la Segreteria tecnica, l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e le diverse strutture presso i Ministeri), si è visto come tale previsione – pur di rango legislativo<sup>53</sup> – non abbia retto al cambio di Governo. Laddove non si è dato modo alle amministrazioni centrali di riferimento di poter procedere con l'usuale *spoils system*, si sono svuotate le competenze delle unità interessate<sup>54</sup>. E, d'altra parte, c'è da chiedersi quale resistenza possa opporre all'insorgere di un diverso orientamento governativo la norma di un decreto legge (pur convertito) su profili tutto sommato secondari, quando è ormai prassi consolidata quella di procedere con decreto legge persino alla riorganizzazione dei Ministeri, in spregio all'art. 77, comma 2, e – probabilmente – anche alla *ratio* di fondo dell'art. 95, comma 3, Cost.<sup>55</sup>. Cambiata la compagine governativa, gli “angeli custodi del PNRR” sono stati rapidamente messi da parte, come era prevedibile attendersi.

<sup>53</sup> Non pare peraltro che possa escludersi che la preferenza accordata allo strumento legislativo in luogo delle modalità previste dalla l. n. 400/1988 e d.lgs. n. 303/1999 possa essere legata, più che alla volontà di vincolare i successivi esecutivi, alla necessità di derogare, tra l'altro, alla previsione di cui all'art. 7, comma 4, d.lgs. n. 303/1999 e, soprattutto, alla necessità di offrire un indicatore più tangibile del raggiungimento dell'obiettivo (*target*) “*Riforma 1.9: Riforma della pubblica amministrazione*”, nell'ambito della M1C1-51, il cui raggiungimento era previsto entro il secondo trimestre del 2021.

<sup>54</sup> Anche per questo profilo, come segnalato in altri passaggi del lavoro, l'osservazione sorge dall'analisi del testo di legge e si limita pertanto al piano normativo, in attesa di verificare se e quanto la composizione delle unità di missione subirà effettive e sostanziali modifiche (anche se non si può sottovalutare l'effetto di incertezza comunque determinato da previsioni di questo tipo, anche laddove non si produca nei fatti un oggettivo cambiamento dei vertici). Di contro, va senz'altro segnalata, in una prospettiva di rafforzamento della capacità amministrativa delle strutture centrali, la stabilizzazione del personale di livello non dirigenziale assegnato alle Unità di missione PNRR (art. 4 d.l. n. 13/2023).

<sup>55</sup> Si pensi, da ultimo, alla riorganizzazione dei dicasteri voluta dal Governo Meloni (d.l. n. 173/2022); in precedenza, alla costituzione *ex novo* del Ministero del Turismo e la riorganizzazione radicale di altri dicasteri (d.l. n. 22/2021) compiuta dal Governo Draghi; e ancor prima allo “spacchettamento” del MIUR in Ministero dell'istruzione e Ministero dell'università e della ricerca scientifica (d.l. n. 1/2020; su cui cfr. G. DE FILIO, *La duplicazione dei Ministeri: quando gli equilibri interni alla coalizione giustificano un decreto-legge*, in *laCostituzione.info*, 13 gennaio 2020). Per un tentativo di riflessione critica su questa prassi, sia consentito rinviare a G. MENEGUS, *La riorganizzazione dei ministeri nel decreto-legge n. 104/2019 (con particolare riferimento alle funzioni in materia di turismo)*, in questa *Rivista*, n. 1, 2020, 192-210.



Quanto alla preminenza del momento tecnico su quello politico, che aveva fatto adombrare il venir meno dell'autonoma possibilità per il nuovo Governo di determinare un proprio indirizzo politico-amministrativo con riguardo al PNRR, anche qui il d.l. n. 13/2023 si è incaricato di smentire le principali perplessità. La chiara "investitura" del Ministro Fitto, la creazione della Struttura di missione PNRR e la riconduzione delle strutture tecniche sotto la guida dello stesso Ministro, il venir meno dell'allineamento inconsueto tra Presidenza del Consiglio e MEF sono tutti fattori che indicano come vi sia un prepotente "ritorno della politica" alla guida del PNRR; e la revisione della *governance*, con il forte accentramento delle funzioni rilevanti in capo alla Presidenza del Consiglio, per il tramite del Ministro delegato, non fa che preparare la definizione e l'attuazione di un indirizzo politico-amministrativo radicalmente diverso da quello del precedente Governo.

Peraltro, non pare si possa sostenere che nel precedente Governo mancasse una forte determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo, quasi che l'azione di governo – una volta approvato il Piano e impostata la *governance* – procedesse "con il pilota automatico". Il "tecnicismo" del Governo Draghi, in cui si è scorto un pericolo per la democrazia, è piuttosto il risultato di una serie di fattori, quali uno stile di governo preciso (derivante sia dalla formazione del Presidente del Consiglio, sia dello stesso governo "tecnico", appunto), il più volte citato allineamento politico congiunturale tra Presidenza del Consiglio e MEF, la volontà di impostare su basi diverse (specie se raffrontate con quelle degli esecutivi precedenti) il confronto con le istituzioni europee<sup>56</sup>. A ciò si aggiunga, infine, l'apparentemente banale considerazione per cui la definizione e l'attuazione del Piano costituivano essenzialmente il programma del Governo Draghi: che il *focus* della relativa azione governativa fosse pertanto orientato, per la gran parte del mandato, sull'attuazione degli interventi prefigurati nel Piano, con un'inevitabile valorizzazione del momento tecnico, non rappresentava il venir meno dell'attività di definizione dell'indirizzo politico-amministrativo in capo al Governo, ma semmai coerente attuazione dello stesso, per come delineato in precedenza con la scrittura e approvazione del Piano.

Tutto questo peraltro non solo non ha impedito in alcun modo, come è stato osservato, «lo sviluppo, secondo le consuete modalità, della dinamica fiduciaria, tipica della forma di governo

---

<sup>56</sup> Su tutti questi temi, diffusamente, cfr. 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, 134 ss.

parlamentare»<sup>57</sup>, conclusosi con la crisi anticipata dell'Esecutivo presieduto da Mario Draghi; ma non ha neppure impedito al Governo Meloni di elaborare un indirizzo ben diverso rispetto a quello impostato precedentemente sul PNRR. Al punto che si discute ora tanto della possibilità di riscrivere almeno in parte il Piano, assecondando le sollecitazioni derivanti dall'approvazione del Regolamento (UE) 2023/435 per quanto attiene ai capitoli attinenti al piano *REPowerEU*<sup>58</sup> e rinunciando ad alcuni interventi che si palesano già ora come irrealizzabili nei tempi previsti; quanto della possibilità di impostare una gestione del complesso dei fondi europei, compresi quelli di coesione, secondo un sistema di “vasi comunicanti”, in modo da spostare alcuni interventi che esigono tempi più lunghi sulle risorse derivanti dai fondi di coesione, con rendicontazione al 2029 e non al 2026<sup>59</sup>.

## **5. Conclusioni: continuità nello sviluppo dei rapporti endo-governativi e conferme dei riflessi europei**

Una volta registrato come la struttura *formale* della *governance* impostata dal Governo Draghi non abbia vincolato in alcuna misura il successivo Governo, si tratta quindi di valutare, in una chiave necessariamente prospettica, la nuova struttura alla luce di quelle che sono le finalità manifestate dal Governo Meloni in relazione al PNRR. Una valutazione di questo tipo, tuttavia, non solo chiama in causa soprattutto altre scienze sociali – di stampo manageriale, economico, politologico – più che il diritto costituzionale, ma sconta pure un quadro di *governance* ancora in

---

<sup>57</sup> Così N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, cit., 17.

<sup>58</sup> Si v. il Regolamento (Ue) 2023/435 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023, *che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE*. Con il regolamento in questione si è intervenuto in part. sulle norme relative al Dispositivo per la ripresa e resilienza, al fine di inserirvi i capitoli dedicati al piano *REPowerEU*, ossia il complesso di misure proposte dalla Commissione europea a maggio 2022, volte a promuovere l'aumento della resilienza, della sicurezza e della sostenibilità del sistema energetico europeo mediante la necessaria riduzione della dipendenza dai combustibili fossili e la diversificazione dell'approvvigionamento energetico a livello dell'Unione europea, anche potenziando la diffusione delle energie rinnovabili, l'efficienza energetica e la capacità di stoccaggio dell'energia. Per potere accedere ai nuovi fondi europei – si parla di 9 miliardi di euro per l'Italia – gli Stati membri devono aggiornare i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza integrandovi i nuovi obiettivi del *REPowerEU*. La Commissione ha invitato gli Stati a farlo possibilmente entro il 30 aprile 2023, ma il termine ultimo è fissato al 31 agosto 2023.

<sup>59</sup> Cfr. ad es. Fitto: «Sul Pnrr trattiamo con la Ue per usare tutti i fondi», in *IlSole24Ore* (versione online), 13 aprile 2023, secondo anticipazioni confermate nell'informativa al Senato e alla Camera resa dallo stesso Ministro Fitto il 26 aprile 2023.

divenire, dal momento che la riorganizzazione delle diverse unità di missione interessate deve ancora compiersi (il termine ultimo è fissato dal d.l. n. 13/2023 entro i sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione)<sup>60</sup>.

Al netto di queste riserve, una prima osservazione che si può svolgere è che la *governance* ridisegnata dal Governo Meloni appare del tutto funzionale alle scelte che il Governo stesso si accinge a operare proprio in rapporto al Piano. È noto infatti come, sin dai primi giorni del mandato governativo, si sia sviluppato nella maggioranza di governo un articolato dibattito in merito all'opportunità di modificare il PNRR per far fronte sia alle problematiche frattanto generatesi a causa dei rialzi dei prezzi delle materie prime e dell'energia connessi al conflitto ucraino, sia alle difficoltà emerse in capo ai soggetti attuatori in termini di capacità amministrativa e di spesa dei fondi. Dopo alcune resistenze iniziali, il Governo sembra essersi definitivamente risolto a procedere alla riscrittura di parte del Piano ai sensi dell'art. 21 Reg. (UE) 2021/241, adducendo la sopravvenienza di «circostanze oggettive» che renderebbero impossibile realizzare tutti i traguardi e gli obiettivi inizialmente programmati, e facendo altresì leva sulla possibilità offerta dal Piano *REPowerEU*, presentato dalla Commissione, di inserire un *addendum* nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza al fine di ridurre rapidamente la dipendenza dai combustibili fossili di provenienza russa e, al contempo, accelerare la transizione verde<sup>61</sup>. Alla scelta di riscrivere almeno in parte il Piano, si è accompagnata dunque la decisione di concentrare presso un'unica autorità politica, il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR, tutta la gestione dei diversi fondi europei, anche allo scopo dichiarato di far transitare alcuni dei progetti previsti nel PNRR – ritenuti strategici, ma oggettivamente non realizzabili entro il 2026 – sulla gestione dei fondi di coesione (con rendicontazione al 2029), secondo una logica efficacemente definita dei “vasi comunicanti”<sup>62</sup>.

Naturalmente un programma così ambizioso richiede che strutture e strumenti conseguenti siano posti tutti al servizio del Ministro, e possibilmente accompagnati da una capacità di controllo e monitoraggio sullo stadio di avanzamento degli interventi del Piano tale da poter valutare al meglio quali debbano essere i progetti da lasciare indietro o rimodulare, quelli su cui puntare e quali ancora

---

<sup>60</sup> Si segnala tuttavia che, proprio con riferimento alla Struttura di missione PNRR, l'adozione del d.P.C.M. è intervenuta già il 26 aprile 2023; cfr. d.P.C.M. 27 aprile 2023 (nota 52).

<sup>61</sup> Si v. la nota 58.

<sup>62</sup> Si v., oltre a nota 59, anche *Fitto*, 'Lavoriamo a proposta di revisione seria del Pnrr', in *ansa.it*, 17 aprile 2023.

tentare di trasferire sulle politiche di coesione. La riforma della *governance* sembra dunque muoversi coerentemente in questa direzione, concentrando sotto una medesima gestione politica unitaria i diversi fondi di derivazione europea: da un lato, attraverso la creazione della Struttura di missione PNRR, cui vengono consegnati, tra l'altro, sia il ruolo di punto di contatto con la Commissione, sia il compito di istruire le proposte di modifica del PNRR; dall'altro lato, con la soppressione dell'Agenzia per la coesione territoriale e il trasferimento delle relative funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio – ossia al Ministro Fitto – anche al fine «di favorire l'integrazione tra le politiche di coesione e il PNRR» (art. 50 d.l. n. 13/2023)<sup>63</sup>.

Come è fisiologico in questi frangenti, si produrranno inevitabilmente dei ritardi nella riorganizzazione delle strutture di vertice<sup>64</sup>, che non potranno che avere ricadute negative sui processi di attuazione del Piano<sup>65</sup>; ma è verosimile che nell'alternativa tra l'accumulare qualche ulteriore ritardo nel tentativo di un ripensamento complessivo degli interventi e il correre il rischio di non essere comunque in grado di portare a termine obiettivi e traguardi programmati, lasciando però intatta la struttura di *governance* precedente, il Governo abbia ritenuto più opportuna la prima opzione.

Alla luce di quanto detto sinora, si possono svolgere due considerazioni conclusive guardando complessivamente agli interventi succedutisi sulla *governance* del PNRR, prima con il Governo Draghi poi con quello Meloni.

Una prima impressione è quella che si assista<sup>66</sup>, come ormai avviene da tempo, a tentativi di rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri di direzione della politica generale del Governo<sup>67</sup>. Tentativi che non paiono diretti tanto in danno della collegialità del Consiglio dei

<sup>63</sup> Per una prima valutazione complessivamente positiva, cfr. P. DAVID, G. D'ARRIGO, *Cosa cambia con la governance del PNRR*, in *laVoce.info*, 6 aprile 2023.

<sup>64</sup> Va tuttavia segnalato che, al fine di assicurare comunque una certa continuità nell'azione amministrativa, «la decadenza dagli incarichi dirigenziali di livello generale e non generale relativi a dette strutture ed unità di missione si verifica con la conclusione delle procedure di conferimento dei nuovi incarichi» (art. 1, comma 2).

<sup>65</sup> Cfr. esplicitamente in tal senso Corte dei conti, Sez. riun. contr., *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, cit., spec. 24, la quale si richiama alle proprie precedenti osservazioni in merito alla stessa organizzazione delle unità di missione.

<sup>66</sup> In tal senso già G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, cit., 143 ss.

<sup>67</sup> A partire dall'approvazione della legge n. 400/1988, su questi temi la dottrina è sterminata. Cfr., tra i tanti, A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, 24 ss.; S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Laterza,

ministri, quanto piuttosto a contrastare la nota frammentazione dell'indirizzo politico-amministrativo prodotta da un'eccessiva autonomia dei singoli ministri, esponenti di forze differenti della coalizione di maggioranza, spesso in competizione tra loro per il consenso anche in fasi dell'azione di governo cronologicamente lontane dai principali appuntamenti elettorali. Così è stato per l'Esecutivo Draghi, il quale non solo era supportato in Parlamento da un'amplissima maggioranza (restavano esclusi solo Fratelli d'Italia e altre formazioni minori), ma presentava anche un'articolata compagine ministeriale, che riuniva personalità di impronta tecnocratica e altre di provenienza spiccatamente politica<sup>68</sup>. Così è per il Governo Meloni, che già nelle prime fasi ha palesato una certa competizione – anche limitandosi alle pubbliche dichiarazioni rese da esponenti governativi – tra le principali forze di maggioranza.

In definitiva, al netto delle peculiarità delle strutture di *governance* delineatesi con i diversi Governi, pare che gli interventi in questione possano essere inseriti nella più ampia tendenza al rafforzamento della Presidenza del Consiglio in chiave di conservazione dell'unità dell'indirizzo politico-amministrativo. Con quali risultati concreti lo diranno solo i fatti; fintantoché Mario Draghi è stato in carica come Presidente del Consiglio, la coerenza dell'indirizzo governativo sembra essere stata garantita soprattutto dall'autorevolezza e dallo *standing* internazionale della sua figura, più che dalle strutture predisposte dalla *governance* (a partire dalla Cabina di regia).

Un secondo aspetto che pare utile evidenziare è come, tanto nel Governo Draghi quanto in quello Meloni, l'articolazione della *governance* sia stata in buona misura influenzata dalla necessità di confrontarsi con le istituzioni europee, confermando un *trend* già evidenziato in dottrina<sup>69</sup>. Se nel primo caso, si è assistito ad una valorizzazione dell'elemento tecnico «nella logica di un'interazione più continua e proficua, a tutti i livelli, con le strutture della Commissione europea, un'istituzione com'è noto caratterizzata da una forte presenza della componente tecnico-burocratica»<sup>70</sup>, nel secondo, di contro, l'accentramento presso l'autorità politica delegata (il Ministro Fitto) delle strutture di *governance* – con il significativo passaggio del ruolo di punto di contatto con la

---

Roma-Bari 2022; F. MUSELLA (a cura di), *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, il Mulino, Bologna 2019; G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, FrancoAngeli, Milano 2014.

<sup>68</sup> Cfr. ancora 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, 140 ss.

<sup>69</sup> Si è discusso di un intreccio tra la forma di governo italiana e quella europea; cfr. ad es. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, cit.

<sup>70</sup> Cfr. N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, cit., 9.

Commissione dal MEF alla Presidenza del Consiglio – appare funzionale ad una differente impostazione del dialogo con la Commissione, tutto incentrato sulla negoziazione politica attorno alle modifiche da apportare al Piano. Quanto questo “cambio di stile” potrà influenzare la dialettica con le istituzioni europee è difficile dirlo, tanto più che le proposte di modifica del PNRR, inizialmente attese per fine aprile 2023, slitteranno probabilmente di qualche mese.