

LA GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA NEL PRISMA DEI RAPPORTI ENDOGOVERNATIVI*.

di Antonia Maria Acierno **

Sommario. 1. Delimitazione e obiettivi del contributo. – 2. Il consolidamento di un nuovo *metodo di governo*. – 3. L’attuazione del PNRR e il rinnovato protagonismo del Presidente del Consiglio dei Ministri. – 4. L’evoluzione della *governance* del Piano e gli assetti endogovernativi: i mutamenti in atto nella *governance* del PNRR a seguito dell’insediamento del Governo Meloni. Parziali reminescenze della bozza di Piano del Governo Conte II? – 4.1 La nuova *governance* nel decreto *PNRR ter*: una conferma del rinnovato moto centripeto e prime criticità. – 5. Prime osservazioni conclusive.

748

1. Delimitazione e obiettivi del contributo.

Nell’ambito del “punto di svolta nel processo di integrazione europea”¹ rappresentato dal *Next Generation EU*, il contributo intende approfondire i mutamenti in atto nell’ordinamento italiano, in specie negli assetti organizzativi e funzionali del potere esecutivo², per quanto concerne i più recenti sviluppi relativi alla strategia per la ripresa post-pandemica.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, eludendo approcci strettamente normativistici, sembra, per certi versi³, soprattutto con riferimento alla pervasività della propria incidenza sui poteri dello Stato⁴, assimilabile alla “condizione di fatto di immediata rilevanza giuridica”⁵, notoriamente richiamata da Leopoldo Elia con riferimento ai partiti politici

* *Sottoposto a referaggio*. Il contributo è la versione, rivista e accompagnata dalle note, della relazione tenuta in occasione della Conferenza Internazionale e *Summer School* di Ventotene, *La ‘nuova’ Unione del Next Generation EU e le riforme per il futuro dell’Europa e del Mezzogiorno*, 28 giugno 2022.

**Dottoranda in Diritto costituzionale – Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

¹ Così A. Patroni Griffi, *Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza e il regionalismo differenziato nella dimensione della coesione territoriale*, in *Rassegna di Diritto pubblico europeo*, n. 1/2022, p. 34.

² Sin dalla primissima fase attuativa del Piano, l’interrelazione funzionale tra il PNRR e le dinamiche della forma di governo è stata posta in enfasi da N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1/2022. Approfondisce recentemente il tema A. Conzutti, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2022.

³ È un paragone di tipo strettamente funzionale che, in tale sede, non intende abbracciare l’intenso – e aperto – dibattito sulla natura giuridica del Piano. Il dibattito dottrinale sul tema è ricostruito analiticamente da N. Lupo, *Il Piano di ripresa e resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *federalismi.it*, 15 febbraio 2023, p. 4 ss.

⁴ Cfr. N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, n. 23/2022.

⁵ Così L. Elia, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, p. 638.

nella determinazione della forma di governo⁶.

In tale analisi di contesto, non possono sottacersi le rimarchevoli conseguenze politiche e gli “effetti trasformativi sugli equilibri partitici”⁷ del Piano.

Per ragioni di economia espositiva, ci si limita a richiamare la crisi del Governo Conte II, innescatasi, come si approfondirà meglio *infra*, proprio a causa delle divergenze sorte in seno alla maggioranza circa la definizione della *governance* del Piano; la nomina di un governo tecnico⁸ indotta, tra l’altro, dalla necessità⁹ di riformulare il Piano e darvi piena e celere attuazione; la rielezione, nel gennaio 2022, di Sergio Mattarella alla Presidenza della Repubblica, tesa a garantire “la stabilità degli assetti istituzionali nella fase cruciale in cui l’attuazione del Piano sta muovendo i primi passi”¹⁰; i tempi ridotti (ventisette sono i giorni intercorsi tra la data delle elezioni e il giuramento del nuovo governo)¹¹ di formazione del Governo Meloni, manifestamente caldeggiati dal Capo dello Stato¹² nelle dichiarazioni rese dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere. Nelle stesse dichiarazioni, tra l’altro, il Presidente della Repubblica, pur rimarcando le limitazioni in cui incorre un governo dimissionario, invita il Governo Draghi a proseguire nell’indispensabile attività di attuazione del Piano, cui, a partire dal febbraio 2022, si cumula l’esigenza di arginare le conseguenze socio-economiche prodotte dall’aggressione russa dell’Ucraina.

⁶ Circa l’inattualità e l’inefficienza del concetto di forma di governo nell’ambito del processo di integrazione europea, cfr. R. Ibrido, *Oltre “le forme di governo”. Appunti in tema di “assetti di organizzazione costituzionale” dell’Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015.

⁷ Così E. Griglio, *I Parlamenti nazionali e le strategie dell’Unione europea per la ripresa dalla crisi pandemica: business as usual?*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Anno 54 – n. 210, II semestre 2021, p. 57, muovendo dall’esperienza italiana e finlandese.

⁸ Cfr. N. Lupo, *Ancora sui “governi tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2021.

⁹ Evidenzia, sin da subito, tale profilo B. Caravita di Toritto, *Un tornado silenzioso*, in *Federalismi.it*, 24 febbraio 2021, p. VI ss.

¹⁰ Così V. Di Porto, F. Pammolli e A. Piana, *Introduzione*, in V. Di Porto, F. Pammolli e A. Piana (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Bologna, 2023, p. 9.

¹¹ La formazione del governo Meloni è la seconda più *celere* della storia repubblicana, dopo il IV Governo Berlusconi (che nel 2008 giurò 24 giorni dopo le elezioni) e a pari merito con il primo Governo Prodi del 1996, a fronte di una media di 46 giorni. I dati sono raccolti da Arnaldo Liguori, *La formazione del governo Meloni è la seconda più veloce della storia italiana*, in *Quotidiano nazionale*, 22 ottobre 2022. Articolo reperibile presso: *La formazione del Governo Meloni è la seconda più veloce della storia italiana – Politica* (quotidiano.net).

¹² Si indica, qui di seguito, uno stralcio delle dichiarazioni rese dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere: «A queste esigenze si affianca – con importanza decisiva – quella della attuazione nei tempi concordati del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cui sono condizionati i necessari e consistenti fondi europei di sostegno. Né può essere ignorato il dovere di proseguire nell’azione di contrasto alla pandemia, che si manifesta tuttora pericolosamente diffusa.

Per queste ragioni mi auguro che – pur nell’intensa, e a volte acuta, dialettica della campagna elettorale – vi sia, da parte di tutti, un contributo costruttivo, riguardo agli aspetti che ho indicato; nell’interesse superiore dell’Italia». Il discorso integrale è reperibile qui: *Dichiarazione del Presidente Mattarella dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere* (quirinale.it).

A tale compito il Governo Draghi non è venuto meno¹³, esplicitando *apertis verbis* nella direttiva del Presidente del Consiglio del 21 luglio 2022¹⁴ il persistente impegno dell'Esecutivo nell'attuazione legislativa, regolamentare e amministrativa del PNRR e del PNC, teso ad assicurare, in ogni caso, la continuità dell'azione amministrativa, soprattutto al fine di garantire la richiesta di pagamento della terza rata¹⁵, inviata senza differimenti alla Commissione europea il 30 dicembre 2022.

Dunque, in tale sede, assodato il perimetro di indagine, e nella prospettiva di un “bilancio oggi purtroppo non ancora a consuntivo”¹⁶, si intende indagare il precipitato, congiunturale oppure permanente, del Piano nazionale di ripresa e resilienza sugli assetti dei rapporti endogovernativi, muovendo dall'analisi dell'evoluzione progressiva della *governance* del Piano dalla *bozza* del Governo Conte II, all'architave delineato dal Governo Draghi, per giungere alle modifiche apportate alla stessa dal Governo Meloni, sino a tratteggiare i possibili scenari futuri.

Difatti, se ricostruendo il percorso evolutivo della *governance* vi sono pochi dubbi sull'esistenza di un mutamento in atto nelle istituzioni di governo¹⁷, direzionato e non subito passivamente dalle stesse¹⁸, incertezze permangono sulla natura di tale trasformazione.

Il contributo, a dispetto della mutevolezza di un processo tuttora *in fieri*, mira, quindi, ad analizzare la natura di tale variazione istituzionale che, in ragione dei primi riscontri emersi dall'analisi condotta, sembra fugare la fallacia di un “cambiamento senza

¹³ Evidenzia tale profilo anche N. Lupo, *Il Piano di ripresa e resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, cit., p. 23.

¹⁴ Reperibile qui: Governo dimissionario: la Direttiva del Presidente Draghi sul disbrigo degli affari correnti (altalex.com). Sulle direttive in tema di disbrigo degli affari correnti, cfr. *amplius* E. Catelani, *Poteri del Governo in “ordinaria amministrazione” e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del Presidente del Consiglio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.

¹⁵ Di 21.839.080.460 euro (comprensiva della quota di anticipazione del 13 per cento ricevuta ad agosto 2021 pari a 2.839.080.460 milioni di euro).

¹⁶ Si mutua tale espressione da A. Patroni Griffi, *Postfazione. Alcune considerazioni su emergenza sanitaria e tenuta del sistema delle garanzie*, in L. Bartolucci e L. Di Majò (a cura di), *Le prassi delle Istituzioni in pandemia*, Napoli, 2022, p. 417.

¹⁷ Si tratta, invero, di un mutamento pregresso, le cui direzioni sono state – ancor prima dell'intervento catalizzatore del PNRR – ampiamente indagate dalla dottrina. Cfr., *ex plurimis*, C. Barbieri e L. Verzichelli, *Il governo: che cos'è e come cambia*, in C. Barbieri e L. Verzichelli (a cura di), *Il Governo e i suoi apparati. L'evoluzione del caso italiano in prospettiva comparata*, Genova, 2003, spec. p. 9 ss.

¹⁸ N. Lupo, *Il Piano di ripresa e resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, cit. p. 9 dall'adozione della *governance* e dalla sottoscrizione degli accordi operativi fa derivare la natura euro-nazionale del procedimento in questione, integrante – proprio per tale ragione – un “auto-vincolo” piuttosto che un “vincolo esterno”.

trasformazione”¹⁹, inverando un nuovo “metodo di governo”²⁰, da verificare in quanto a permanenza oppure contingenza dei propri effetti (cfr. *infra* paragrafo 2).

Sebbene il rapporto di dipendenza tra il contesto multilivello e il circuito di definizione dell’indirizzo politico nazionale sia stato ampiamente messo in risalto dalla dottrina italiana, già con riferimento alla crisi economico-finanziaria del 2010²¹, il PNRR, inteso quale procedimento euro-nazionale che consta di molteplici centri decisionali e diverse fasi procedurali²², pare fungere da “catalizzatore”²³ di tendenze ordinamentali pregresse. D’altronde, la sfida del PNRR rifluisce nell’alveo di una fattispecie costituzionale “aperta”²⁴, fisiologicamente proclive, soprattutto nel contesto eurounitario, al rinsaldamento del Governo rispetto al Parlamento, in specie del Presidente del Consiglio dei Ministri, tanto nel consesso governativo, quanto in sede europea. Com’è noto²⁵, nel processo di integrazione europea, al rafforzamento del Governo rispetto al Parlamento è corrisposta una contestuale rimodulazione dei rapporti endogovernativi all’insegna di una torsione monocratica che, a partire dagli anni Novanta, al potenziamento del vertice dell’Esecutivo, chiamato nell’ambito del Consiglio europeo a “co-definire l’indirizzo politico generale dell’Unione e a ‘riportare’ in chiave interna quell’indirizzo, mediante un’indispensabile opera di coordinamento dell’attività dei Ministri”²⁶, ha affiancato, soprattutto dopo l’avvento dell’Unione economica e monetaria, il potenziamento del Ministero dell’Economia e delle Finanze.

La “presidenzializzazione parallela e plurima”²⁷ indotta dalla partecipazione del Ministro dell’Economia all’Ecofin e all’Eurogruppo ha prodotto i propri effetti anche sulla struttura del dicastero.

¹⁹ Così S. Fabbrini, *Tra pressioni e veti, Il cambiamento politico in Italia*, Bari, 2000, p. 207.

²⁰ Cfr. N. Lupo, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell’integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2022.

²¹ Su tutti, cfr. L. Ferraro, *Crisi economica ed evoluzione delle forme di governo. Un’analisi comparata*, Napoli, 2019; G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012.

²² Cfr. N. Lupo, *Il Piano di ripresa e resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, cit.

²³ Così A. Conzutti, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, cit., p. 725.

²⁴ Parafrasando il riferimento di Leopoldo Elia alle disposizioni costituzionali “a fattispecie aperta”. Cfr. L. Elia, (voce) *Governo (forme di)*, cit., p. 640.

²⁵ Cfr., su tutti, S. Fabbrini, *Governare l’Italia: il rafforzamento dell’esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2010.

²⁶ Così N. Lupo, *Gli interlocutori europei, nel processo di integrazione europea e nei meccanismi di governo dell’Unione*, in S. Cassese, A. Melloni e A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell’Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni, Tomo secondo*, Bari-Roma, 2022, p. 1738.

²⁷ Così 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*, Milano, 2019, p. 369.

In tal senso, non è un caso che, sulla scorta della necessità di assicurare una posizione univoca e coerente dal punto di vista politico in seno al Consiglio dei Ministri dell'Unione, si sia provveduto con il d.lgs. n. 300/1999 ad unificare²⁸ il Ministero delle finanze²⁹, il Ministero del tesoro³⁰ e il Ministero del bilancio e della programmazione economica³¹ nel Ministero dell'Economia e delle Finanze³². In tale cornice di riferimento si colloca, dunque, lo studio dell'evoluzione del modello di *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza, la cui responsabilità di indirizzo è attribuita alla Presidenza del Consiglio dei ministri³³. Nella verticalizzazione del potere incentivata dal processo di integrazione europea, il costante e progressivo moto centripeto, soltanto acuito dall'esperienza pandemica, sembra, però, subire, nel raffronto tra la *governance* del Piano delineata dal governo Draghi e quella tratteggiata dal Governo Meloni, differenti declinazioni, soprattutto per quanto pertiene i rapporti, storicamente non sempre irenici, tra Presidenza del Consiglio e Ministero dell'Economia e delle Finanze.

In specie, la circostanza per cui il d.l. n.13/2023 abbia individuato nella *nuova* Struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio, in luogo del Servizio centrale per il PNRR (*ex art. 6, d.l. n. 77/2021*) che era incardinato presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del MEF, il punto di contatto nazionale per l'attuazione del Piano problematizza la solida e sinergica diarchia instauratasi tra Presidente del Consiglio e Ministero dell'Economia delle finanze nel Governo Draghi.

2. Il consolidamento di un nuovo *metodo di governo*.

Per quanto concerne il caso italiano, il PNRR, da un lato, impatta sul potere esecutivo, soprattutto con riferimento al ruolo del Presidente del Consiglio e all'irrobustimento delle strutture tecnico-amministrative del Governo centrale, dall'altro, esso sembra delineare un nuovo *modus operandi* nella progettazione normativa e nella elaborazione delle politiche

²⁸ Tale profilo è evidenziato da L. Bartolucci, *I rapporti tra presidente del Consiglio e ministro dell'economia (1992-2018)*, cit., p. 371.

²⁹ 1861-2001.

³⁰ 1877-1922; 1944-1947; 1947-2001.

³¹ 1947-1996.

³² In tale ricostruzione diacronica non si è menzionato il Ministero delle partecipazioni statali (1956-1993), soppresso con referendum abrogativo nel novembre 1993.

³³ Evidenzia tale profilo G. Menegus, *La governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2021, p. 945.

pubbliche.

Difatti, in tal senso, il nuovo apparato strutturale del PNRR, blindato e “legificato”³⁴ fino al 2026, demarca una netta linea di discontinuità che si inserisce in un “vero e proprio di cambio di paradigma”³⁵ all’insegna di un innovativo “metodo di governo”³⁶ che, nell’intarsio sinallagmatico di vincoli/impegni e auto-limitazioni³⁷ caratteristico della Costituzione composita³⁸, sembra proiettarsi ben oltre l’orizzonte formale del prossimo lustro.

Del carattere potenzialmente permanente, o perlomeno non congiunturale, del “modello *Next Generation EU*” si trova esplicita traccia nella *Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell’UE* (COM/2022/583 final)³⁹, pubblicata dalla Commissione europea il 9 novembre 2022.

La Comunicazione costituisce l’approdo più recente di un annoso dibattito inerente alla revisione dell’archetipo di *governance* economica europea⁴⁰, inauguratosi all’indomani della crisi finanziaria 2007-2008 e a cui la Commissione europea ha dato nuova linfa nel febbraio del 2020⁴¹, poco prima dell’avvento della pandemia, avviando un processo di consultazione sul tema⁴².

³⁴ Sulla “legificazione” del Piano, V. F. Cintioli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in www.lamagistratura.it, 13 novembre 2021.

³⁵ Così N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, cit., p. 2.

³⁶ Cfr. N. Lupo, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell’integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, cit.

³⁷ L. Bartolucci, *Riforme e stato di attuazione del PNRR*, in *EuBlog*, 15 marzo 2023, tra gli *autovincoli* al programma degli Esecutivi che si succederanno fino al 2026 annovera in materia di riforme la clausola di non reversibilità (art. 24, par. 3, del reg. UE 2021/241), che non consente di tornare indietro rispetto a quelle già approvate, e che favorisce un’interlocuzione costante tra Commissione UE e istituzioni nazionali, soprattutto in occasione dell’approvazione di riforme che potrebbero impattare sulla clausola stessa. In particolare, l’Autore muove dal caso italiano relativo alla discussione della legge di bilancio per il 2023, in cui la disposizione sui pagamenti elettronici è stata dapprima inserita nel disegno di legge di bilancio e poi, all’esito dell’interlocuzione con la Commissione, rimossa nel corso dell’approvazione parlamentare, “dato che l’Italia aveva in precedenza dichiarato (ve n’è traccia nella valutazione preliminare della Commissione di settembre 2022), per la rata del 30 giugno 2022, che tra le misure attuative della milestone (M1C1-103) vi fossero i DL nn. 36 del 2022 e 152 del 2021, che avevano introdotto sanzioni amministrative per i fornitori che rifiutano di accettare pagamenti elettronici, a partire dal 30 giugno 2022. La soppressione di tali previsioni sarebbe stata interpretata dalla Commissione UE come una modifica di riforme PNRR già conseguite; al contrario, l’obiettivo del Piano è che le riforme vengano non solo approvate, ma anche preservate nel tempo”.

³⁸ Il riferimento è a L.F.M. Besselink, *A Composite European Constitution*, Grossinger, 2007.

³⁹ Reperibile presso: EUR-Lex - 52022DC0583 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

⁴⁰ Sul punto, tra i più recenti, cfr. *ex plurimis*, F. Fabbrini, *The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU Beyond the Pandemic*, in *Journal of Common Market Studies*, 59, 2021; F. Masini, *European Economic Governance. Theories, Historical Evolution and Reform Proposals*, Palgrave Macmillan, 2022.

⁴¹ Il 5 febbraio 2020 è stata pubblicata la Comunicazione della Commissione, *Riesame della governance economica*, COM (2020) 55, reperibile presso: EUR-Lex - 52020DC0055 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

⁴² Per un approfondimento recente, chiaro ed esaustivo dei contenuti della Comunicazione, che tenga conto della disciplina vigente e delle istanze di riforma avanzate, illustrando la posizione assunta sul punto dal

Per ciò che più rileva ai fini della trattazione in esame, è opportuno evidenziare che il paradigma dell'esperienza del *Next Generation EU* ha fortemente pervaso le istanze di riforma proposte.

Eludendo il merito delle riforme avanzate⁴³, sulla lunga scia delle stesse, dal punto di vista metodologico, si inserisce la Comunicazione della Commissione europea⁴⁴.

Il commissario Paolo Gentiloni, il 9 novembre 2022, in occasione della conferenza stampa sulla revisione della *governance* economica, ha espressamente ribadito che la proposta della Commissione si è conformata alla «lezione positiva»⁴⁵ appresa dal NGEU, con riferimento a piani fiscali strutturali di medio termine che ogni Stato membro dovrebbe elaborare, previo approfondito confronto con la Commissione europea, delineando (in una prospettiva almeno quadriennale) il percorso fiscale del Paese e gli impegni di riforma e investimento, riflettendo le priorità dell'UE e quelle nazionali. Una volta approvati dal Consiglio, tali piani orienterebbero i bilanci annuali degli Stati membri. In tale *iter* procedurale, l'eco della “*road map*”⁴⁶ tracciata dal Regolamento sullo Strumento per la

Governo italiano, si vd. il *dossier* elaborato dal Servizio studi del Senato (Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario) e dal Servizio degli Affari internazionali (Ufficio dei rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea), M. Boschi e L. Lo Prato (a cura di), *La riforma della governance economica dell'Unione europea*, XIX legislatura, n. 5 /2022.

⁴³ Già nel dicembre 2021, l'allora Presidente del Consiglio italiano Mario Draghi e il Presidente della Repubblica francese Emmanuel Macron, in un articolo a firma congiunta pubblicato sulle pagine del *Financial Times* (*Reperibile presso: Mario Draghi and Emmanuel Macron: The EU's fiscal rules must be reformed | Financial Times (ft.com)*), avevano definito il *Next Generation EU*, sia per la valutazione della qualità della spesa pubblica che per le modalità di finanziamento, un utile modello per il futuro (“*a useful blueprint for the way forward*”).

D'altronde, non dissimile è la posizione espressa nel *working paper* *Revising the European Fiscal Framework* (Redatto da Francesco Giavazzi, Veronica Guerrieri, Guido Lorenzoni, Charles-Henri Weymuller nel dicembre 2021), in cui si nutre dalla *governance* del *Next Generation EU*, in particolare dall'esperienza maturata finora con i Piani nazionali di ripresa e resilienza, un avallo a sostegno della capacità dell'UE di mobilitare risorse per investimenti pubblici favorevoli alla crescita, potenziando una cooperazione e una supervisione proficue nell'interlocuzione tra i governi nazionali e le Istituzioni europee.

Così come, ad esempio, per quanto concerne la necessità di emettere debito comune, si rifà all'esperienza di NGEU l'ipotesi di facilitare gli investimenti pubblici verdi neutralizzando – attraverso il ricorso al debito dell'UE – i rischi di sostenibilità fiscali connessi ai finanziamenti in deficit (Cfr. C. Cottarelli, *The role of fiscal rules in relation with the green economy*, Economic Governance Support Unit and Policy Department A Directorate-General for Internal Policies PE 651.364 - August 2020).

⁴⁴ Sulla circostanza per la quale la proposta della Commissione sembri riprodurre quella dinamica di *governance* che ha caratterizzato il *Recovery Fund* e che vede nella relazione Commissione-Governo nazionale il suo fulcro, cfr. A. Francescangeli e G. Gioia, *Riforma del Patto di Stabilità e nuova governance economica. Sulla recente proposta della Commissione europea*, in *Diritti Comparati*, 1° febbraio 2023.

⁴⁵ *Remarks by Commissioner Gentiloni at the press conference on the economic governance review, Statement*, 9 novembre 2022: “[...] *And from this point of view, we're building on the positive lesson learned of the RRF, which does not mean that we are repeating the same thing in all the texts, but this was a good lesson in relations with Member States [...]*”.

⁴⁶ Così A.M. Acierno, *Il ruolo del Parlamento nella fase di elaborazione e approvazione del PNRR e nella prima fase di attuazione*, in V. Di Porto, F. Pammolli e A. Piana (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, cit., p.55.

Ripresa e la Resilienza⁴⁷ è, dunque, inequivocabilmente vigorosa.

In ultimo, della pervasività ciclica del modello *Next Generation EU* si trova ulteriore conferma nel c.d. *REPowerEU* e nel *Transmission Protection Instrument (TPI)*⁴⁸, ancorati al “triangolo di ferro tra PNRR, disciplina di bilancio e BCE”⁴⁹. In particolare, lo strumento del *REPowerEU*⁵⁰, promosso dalla Commissione europea per fronteggiare la crisi energetica e i relativi effetti inflazionistici conseguenti all’invasione russa dell’Ucraina, propone una serie coordinata di azioni europee comuni tese a risparmiare energia, diversificarne l’approvvigionamento e accelerare la transizione dell’Europa verso l’energia pulita.

In conformità a quanto è indicato nella Comunicazione della Commissione *Orientamenti sui Piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU*⁵¹, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza ha un ruolo pivotale nella «mobilitazione e nella realizzazione delle risorse disponibili a livello dell’Unione e nazionale per conseguire gli obiettivi del piano *REPowerEU*.

Difatti, la proposta della Commissione mira a modificare il Regolamento sul Dispositivo per la ripresa e la resilienza, definendo un insieme specifico di obiettivi del *REPowerEU* che dovrebbero sostenere gli investimenti e le riforme da includere negli attuali Piani per la ripresa e la resilienza all’interno di capitoli dedicati al piano *REPowerEU* (c.d. “capitoli *REPowerEU*”). Tali capitoli, che assumono la forma di una *componente specifica* del Piano, non dovrebbero creare incongruenze né peggiorare la coerenza complessiva del Piano stesso, il quale, anche nella sua versione aggiornata, dovrebbe tenere conto di tutte le sfide individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per Paese, comprese quelle formulate nei cicli 2019 e 2020 del semestre europeo e nei cicli successivi del semestre fino alla data di presentazione del Piano modificato.

Inoltre, basti qui ricordare che la presentazione di un capitolo *REPowerEU* può essere abbinata ad altri tipi di modifiche dei Piani⁵², nell’approntare le quali gli Stati membri sono

⁴⁷ Reg. UE 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

⁴⁸ Evidenzia tale profilo N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, cit., p. 2.

⁴⁹ Così L. Bartolucci, *Le modifiche del PNRR: procedura, possibilità e rischi*, in *Astrid*, n. 13/2022, p. 15 ss.

⁵⁰ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: REPowerEU Plan*, Brussels, COM (2022), 230 final, 18/5/2022.

⁵¹ Reperibile presso: *Publications Office (europa.eu).

⁵² Sul punto, cfr. *amplius* la Parte I *Quadro generale per la modifica dei piani per la ripresa e la resilienza* della Comunicazione della Commissione *Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di*

incoraggiati ad agire sulla base di una «versione consolidata» del Piano iniziale, che dovrebbe rispecchiare le modifiche introdotte in fase di valutazione ed essere pienamente congruente con le rispettive decisioni di esecuzione del Consiglio. Il 14 dicembre 2022⁵³, gli eurodeputati hanno raggiunto un accordo con il Consiglio sull'inclusione delle misure *REPowerEU*⁵⁴ nei Piani nazionali di ripresa e resilienza.

Successivamente, il 21 febbraio 2023, il Consiglio ha definitivamente adottato, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, la proposta di regolamento che modifica il Reg(UE) 241/2021, per quanto riguarda l'inserimento nei singoli Piani di ripresa e resilienza dei c.d. *capitoli REPowerEU*.

In particolare, il riferimento è al Regolamento (UE) 435/2023 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.

D'altronde, l'adozione da parte del Consiglio del *RePowerEU* si è avuta contestualmente alla presentazione di una comunicazione della Commissione europea in occasione del secondo anniversario della creazione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza. In particolare, tale comunicazione⁵⁵ illustra dettagliatamente le metodologie da applicare per valutare il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi (Allegato I) e per determinare la sospensione dei pagamenti (Allegato II). Tale vademecum elaborato all'esito dell'*esperienza*⁵⁶ maturata nei primi due anni di attuazione del Dispositivo di ripresa e resilienza conferma l'esigenza delle stesse Istituzioni europee di formalizzare, e quindi stabilizzare, preservando un fisiologico margine di flessibilità da parte degli Stati membri, procedure del tutto inedite.

Infine, espresso richiamo al NGEU si rinviene nello strumento di protezione del

REPowerEU (2022/C 214/01), p. 3 ss. In dottrina, tale profilo è stato analiticamente approfondito da L. Bartolucci, *Le modifiche del PNRR: procedura, possibilità e rischi*, cit., p. 7 ss.

⁵³ Si vd. *REPowerEU: deal on energy measures in national recovery plans* | News | European Parliament (europa.eu).

⁵⁴ Per un approfondimento relativo ai criteri di valutazione degli obiettivi di *REPowerEU* e agli esempi illustrativi dei tipi di informazione che gli Stati membri potrebbero fornire, cfr. *Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU*, 1 February 2023. Reperibile presso: C_2023_876_1_annexe_EN_0.pdf (europa.eu).

⁵⁵ Reperibile qui: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0099&from=IT>.

⁵⁶ Un lemma, quello di *esperienza*, non a caso richiamato ben sei volte nella breve *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Due anni di dispositivo per la ripresa e la resilienza. Uno strumento peculiare al centro della trasformazione verde e digitale dell'UE*.

meccanismo di trasmissione della politica monetaria (*Transmission Protection Instrument* – TPI⁵⁷), ossia il c.d. scudo anti-*spread* varato il 21 luglio 2022 dalla Banca centrale europea al fine di preservare la stabilità dei prezzi e «contrastare ingiustificate, disordinate dinamiche di mercato che mettono seriamente a repentaglio la trasmissione della politica monetaria in tutta l'area dell'euro»⁵⁸. Difatti, per attivare tale strumento, il Consiglio direttivo della BCE dovrà tenere in opportuna considerazione una serie di criteri tra i quali figura, per l'appunto, anche il raggiungimento degli obiettivi individuati dai singoli Piani nazionali finanziati nell'ambito del *Next Generation EU*⁵⁹.

Sebbene siano trascorsi due anni dall'attivazione del Dispositivo di ripresa e resilienza, non è possibile, ad oggi, trarre conclusioni definitive sulla metodologia di finanziamento del RRF prima che i Piani nazionali siano completamente attuati. Di sicuro, però, le «prime lezioni»⁶⁰ apprese dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza, da un lato, dimostrano che la progettazione dei Piani, in costante consultazione con la Commissione, non sia una novità introdotta dal RRF, in quanto procedura già contemplata dai programmi operativi relativi ai fondi strutturali.

Dall'altro, il Dispositivo sembra promuovere una sorta di *responsabilizzazione* degli Stati membri cui viene riconosciuto un maggiore margine di azione in fase di progettazione dei Piani. Così come, d'altronde, una lezione, pressoché assodata, del RRF riguarda l'introduzione di due nuovi elementi nel procedimento euro-nazionale del Semestre europeo, ossia la subalternità delle sovvenzioni del Dispositivo all'attuazione delle precedenti *Country Specific Recommendation* e il nesso instaurato tra il conseguimento dei finanziamenti e il raggiungimento di *milestone* e *target* (c.d. approccio *performance-based*) piuttosto che rispetto al parametro del costo del progetto⁶¹. Una prima, e provvisoria,

⁵⁷ Sul punto, cfr. G. Gioia, *Transmission Protection Instrument: politica monetaria e sviluppo del fiscal framework europeo*, in *Diritti Comparati*, 5 ottobre 2022; L. Bini Smaghi, *Scudo anti-spread e politica monetaria*, LUISS School of European Political Economy, policy brief, n. 18/2022, N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, cit., p. 3, nt. 5.

⁵⁸ Si veda la conferenza stampa della Presidente della BCE Christine Lagarde e del Vicepresidente Luis de Guindos del 21 luglio 2022. Reperibile presso: CONFERENZA STAMPA (europa.eu).

⁵⁹ I criteri sono espressamente individuati qui: *The Transmission Protection Instrument* (europa.eu).

Il quarto criterio che il Consiglio direttivo deve tenere in considerazione riguarda proprio «*sound and sustainable macroeconomic policies: complying with the commitments submitted in the recovery and resilience plans for the Recovery and Resilience Facility and with the European Commission's country-specific recommendations in the fiscal sphere under the European Semester*».

⁶⁰ Il riferimento è al recente dossier Z. Darvas e L. Welslau, *First lessons from the Recovery and Resilience Facility for the EU economic governance framework*, Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV), Directorate-General for Internal Policies, PE 741.478, March 2023.

⁶¹ Sul punto, cfr. Z. Darvas e L. Welslau, *First lessons from the Recovery and Resilience Facility for the EU economic governance framework*, cit., pp. 8-9.

considerazione di sintesi, alla luce del rapporto osmotico sussistente tra ordinamento nazionale ed europeo, appare, dunque, suggerire che le dinamiche in via di sedimentazione a livello sovranazionale possano produrre i propri effetti, in maniera più o meno duratura, nell'ordinamento interno, soprattutto se si muove dall'osservatorio privilegiato di una forma di governo fisiologicamente flessibile e permeabile al fenomeno eurounitario.

3. L'attuazione del PNRR e il rinnovato protagonismo del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'emergenza pandemica ha esacerbato tendenze pregresse della *governance*⁶² moderna, per taluno⁶³ risalenti agli inizi del XX secolo, che, notoriamente e fortemente, impattano, e hanno impattato, sulle dinamiche dei rapporti tra il potere legislativo ed esecutivo⁶⁴, a tutto vantaggio del secondo.

In particolare, per quanto pertiene il caso italiano, è indubbio che la forma di governo⁶⁵ sia oggi estremamente differente da quella tratteggiata dai Costituenti e ben cristallizzata nell'ancora disatteso, ordine del giorno Perassi (risalente al 4 settembre 1946).

Trasformazioni "silenti"⁶⁶ del rapporto Parlamento-Governo che hanno inverato le c.d.

⁶² Sebbene la nozione di *governance* sia antica e polisemica, l'interesse della dottrina verso tale fondamentale-talvolta abusato- concetto delle scienze sociali ha avuto un'impennata negli anni Novanta e da allora progredisce in maniera esponenziale. Per un, recente e multidisciplinare, approfondimento ricognitivo sulle teorie della *governance* intese quali lenti analitiche che aiutano a comprendere e decifrare il policromo mondo contemporaneo cfr. C. Ansell e J. Torfing (a cura di), *Handbook on Theories of Governance*, Londra, 2022. Con particolare riferimento al PNRR italiano, S. Parisi, *PNRR e meccanismi di raccordo: c'è vita oltre gli esecutivi?*, in N. Antonetti e A. Pajno (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, 2022, pp. 264-265 con riferimento al d.l. n. 77/21 (recante *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure* e convertito con modifiche dalla legge 108/2021), ritiene che il lemma *governance* sia stato "svuotato dell'intensione semantica di cui molta dottrina lo aveva corredato" (l'Autrice, in specie, fa riferimento alle classificazioni di S. Belligni, *Miss Governance, I presume*, in *Meridiana*, 50-51, 2004, p. 181 ss.).

⁶³ In particolare, PL Lindseth, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, 2010 si sofferma sul periodo tra le due guerre mondiali e sul secondo dopoguerra.

⁶⁴ Per un approfondimento delle dinamiche relative ai rapporti tra Esecutivo e Legislativo in ambito europeo, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, cfr. D. Fromage A. Herranz-Surrallés (a cura di), *Executive-Legislative (im)balance in the European Union*, Londra, 2020.

⁶⁵ La letteratura è sterminata in relazione al nevralgico tema della forma di governo; cfr., *ex plurimis*, S. Merlini e G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, II ed., 2017; L. Elia, (voce) *Governo (forme di)*, voce in *Enc. Dir.*, cit.; C. Mortati, *Le forme di governo*, Padova, 1973.

⁶⁶ Cfr. N. Lupo, *Failed Constitutional Reforms and Silent Constitutional Transformations*, in D. Fromage and A. Herranz-Surrallés (a cura di), *Executive-Legislative (im)balance in the European Union*, Londra, 2020, p. 121 ss.

“modificazioni tacite”⁶⁷ della Costituzione materiale⁶⁸, registratesi in assenza di una revisione costituzionale inerente alla disciplina della forma di governo⁶⁹.

Dunque, l’impostazione “governo-centrica per nascita e *governance*”⁷⁰ del PNRR, indotta, tra l’altro, dalla necessità di “coerenza diacronica”⁷¹ degli interventi previsti dal Piano, sembra inserirsi nel solco di un pregresso e risalente rafforzamento dell’Esecutivo, riconducibile a tre principali fattori⁷².

Il primo è saldamente ancorato alle tensioni in campo nel formante politico-partitico⁷³.

Il secondo fattore, conseguenziale al primo, è intrinsecamente connesso al c.d. “ipercinetismo elettorale”⁷⁴, il quale ha innescato il ruolo, inevitabilmente suppletivo, della

⁶⁷ Riferimento ineludibile è a F. Pierandrei, *La Corte costituzionale e le ‘modificazioni tacite’ della Costituzione*, Padova, 1951 e a S. Tosi, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959. Sul punto, cfr., *ex plurimis*, M. Manetti, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021; S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004; C. De Cesare, *Le modificazioni tacite della Costituzione nell’attuale sistema parlamentare italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2010 ed, in ultimo, l’innovativa monografia – adesiva alla tesi di preservare in ogni caso la prescrittività del dato costituzionale – di M.P. Iadicicco, *Modifiche tacite della Costituzione e rigidità costituzionale*, Napoli, 2023.

⁶⁸ Il riferimento è a C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1998, (ristampa inalterata con premessa di Gustavo Zagrebelsky). Per un recente approfondimento, cfr. M. Goldoni e M. A. Wilkinson (a cura di), *The Cambridge Handbook on the Material Constitution*, Cambridge, 2023.

⁶⁹ In tal senso, è possibile mutuare il concetto di “*quasi-constitutional amendments*”. Sul punto, cfr. N. Lupo, *Two Examples of “Quasi-Constitutional Amendments” from the Italian Constitutional Evolution: A Response to Richard Albert*, 65 *Buff. L. Rev.* 1039 (2017).

⁷⁰ Così G. De Minico, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 122.

⁷¹ Così M. Midiri, *Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano di ripresa e resilienza)*, in *Federalismi.it*, n. 18/2022, p. 152. In particolare, l’Autore evidenzia quanto la proiezione temporale degli interventi previsti nel Piano abbia condotto ad una *governance* accentrata, basata sulla Presidenza del Consiglio e sulla Ragioneria generale dello Stato.

⁷² Individuati da N. Lupo, *Failed Constitutional Reforms and Silent Constitutional Transformations*, *cit.* p. 126 ss.

⁷³ Per un approfondimento del sistema politico-partitico italiano (e, soprattutto, delle sue degenerazioni), cfr., *ex plurimis*, S. Vassallo, *Parliament*, in E. Jones e G. Pasquino (a cura di), *The Oxford Handbook of Italian Politics*, Oxford, 2015. In particolare, come già evidenziato da Nicola Lupo (cfr. nt. 66), a partire dal 1981, allorché entrò in carica il Governo Spadolini I, il primo Governo della storia repubblicana presieduto da un non democristiano (nella VIII e nella IX Legislatura la novità costituita dai Governi a guida non democristiana riguardò i Governi Spadolini I e II e Craxi I e II), gli Esecutivi per l’attuazione dell’indirizzo politico di governo hanno dovuto cominciare a ricorrere ad alcuni innovativi meccanismi istituzionali, non potendo più fare unico affidamento sugli accorgimenti negoziali squisitamente politici, che avevano prevalso per i primi quarant’anni della Repubblica. D’altronde, non è una circostanza casuale quella per la quale fu proprio il Governo Spadolini I, nella prospettiva di “compensare sul piano istituzionale la maggiore debolezza politica della *premiership*” (così G. Tarli Barbieri, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, p. 3) a presentare il disegno di legge (A.C. n. 3403, VIII Legislatura) che nella X Legislatura sarebbe divenuto la legge n. 400 del 1988, ossia la legge attuativa dell’articolo 95, comma 3, della Costituzione, sull’ordinamento della Presidenza del Consiglio “voluta dalla Costituzione, ma ritenuta per più di quaranta anni veicolo di possibile rafforzamento della corrente democristiana che avrebbe di volta in volta espresso il Presidente del Consiglio” (Così A. Barbera, (voce) *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VIII, Milano, 2015, p. 304).

⁷⁴ Secondo l’icastica formula di F. Lanchester, *La costituzione sotto sforzo. Tra ipercinetismo elettorale e supplezza degli organi costituzionali di garanzia*, Cedam, 2020. Tale “ipercinetismo elettorale” ha fatto

Corte costituzionale.

Il terzo, di particolare importanza per quanto qui rileva, è, evidentemente, il processo di integrazione europea.

Difatti, la sfida del PNRR rifluisce nell'alveo delle tendenze sistemiche di un fenomeno eurounitario notoriamente⁷⁵ (e, per certi versi, fisiologicamente, in virtù del coinvolgimento dell'Esecutivo nelle attività del Consiglio dell'UE e del Consiglio europeo) incline al rafforzamento del Governo rispetto al Parlamento nelle dinamiche euro-nazionali⁷⁶, cui è corrisposto, sempre più, un consolidamento dei poteri di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri (divenuto “garante e coordinatore del PNRR”⁷⁷) tanto nel perimetro della compagine governativa, quanto nella sua proiezione esterna in sede europea, con una graduale (e conclamata), a partire dagli anni Ottanta, erosione delle prerogative del Ministero degli Affari esteri⁷⁸.

Se la “soggettivizzazione dell'indirizzo politico nella figura del Presidente del Consiglio”⁷⁹ è un fenomeno che l'attuazione del Piano ha suggellato, ma non introdotto⁸⁰, “ciò che emerge nel quadro del PNRR è anche il rafforzamento della struttura della Presidenza del Consiglio che [...] insieme al Ministero dell'Economia e delle Finanze costituisce il vero motore della gestione del Piano”⁸¹. D'altronde, proprio la *governance* per l'attuazione del PNRR, che si sostanzia in “una rete di strutture di missione, una per ciascun Ministero e

seguito, rifacendosi in maniera piuttosto ondivaga e rapsodica a sistemi ed elementi maggioritari, a quarantacinque anni di sistema elettorale proporzionale.

⁷⁵ Cfr., *ex plurimis*, R. Ibrido e N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018; P. Caretti, *I riflessi dell'ordinamento comunitario nella forma di governo italiana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1981; E. Catelani, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017.

⁷⁶ Cfr. N. Lupo e A. Manzella (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014.

⁷⁷ Così A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico normativo?*, in *Federalismi.it*, n. 25/2021, p. 254 ss.

⁷⁸ Sul punto, cfr. *amplius* G. Rivosecchi, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento*, in R. Ibrido e N. Lupo, *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit.

⁷⁹ Così A. Manzella, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 19/2022, p. 150. Sul punto, cfr. anche E. Catelani, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, in L. Tedoldi (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione europea*, Milano, 2019, p. 431 ss.

⁸⁰ Difatti, sono piuttosto risalenti e consolidati gli studi relativi alla “presidenzializzazione” dei governi e della *leadership* politica. Sul punto, cfr., *ex plurimis*, M. Calise, *Presidentialization, Italian style*, in T. Poguntke e P. Webb (a cura di), *The Presidentialization of Politics. A comparative study of modern democracies*, Oxford, 2005, p. 93; S. Cassese, *The Prime Minister's 'Staff': the Case of Italy*, in B.G. Peters, R.A.W. Rhodes e V. Wright, (a cura di) *Administering the Summit. Transforming Government*, Londra, 2000; L. Helms, *Presidents, Prime Ministers and Chancellors. Executive Leadership in Western Democracies*, Londra, 2005; A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007.

⁸¹ Così G. Piccirilli, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la “fisarmonica” governativa*, in V. Di Porto, F. Pammolli e A. Piana (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Bologna, 2022, p. 144.

per alcuni Dipartimenti della Presidenza del Consiglio, slegate dallo *spoils system* e destinate a durare fino al 31 dicembre 2026⁸², sembra suggerire una sorta di *upgrade* rispetto alla consolidata incidenza del diritto dell'Ue nelle dinamiche della forma di governo.

Com'è noto, in Italia, contrariamente a quanto accaduto in altri Stati membri, sotto l'egida della "clausola europea implicita e generale"⁸³ dell'art. 11⁸⁴ Cost., si è autorizzata con legge ordinaria la ratifica dei Trattati istitutivi delle Comunità europee, consentendo così l'avanzamento del processo di integrazione europea che, a Costituzione invariata, ha favorito, tra l'altro, la *presidenzializzazione* dei Governi. Tale specificazione pone in enfasi il carattere *politico*, in quanto tale teoricamente reversibile⁸⁵, della verticalizzazione degli esecutivi, la quale, quindi, "non implica necessariamente anche una presidenzializzazione degli stessi"⁸⁶. Dunque, si registra un rafforzamento, potenzialmente temporaneo, del ruolo del Presidente del Consiglio che rinviene la propria *ratio essendi* nella nota, e duttile, laconicità dell'articolo 9 Cost.⁸⁷. Una malleabilità, questa, che, a dispetto dell'art. 15 TUE che «ha conferito al Consiglio europeo un potere di impulso e di definizione degli orientamenti e delle priorità generali, che potrebbero ormai essere considerati alla stregua di un vero e proprio indirizzo politico europeo»⁸⁸, viene contemperata dalle dinamiche contingenti del contesto politico-partitico in cui si inscrivono le forme organizzative dei rapporti fra Governo e Parlamento.

Di tale tesi si trova, plastica e recente, conferma nelle staffette governative della XVIII

⁸² Sul punto, cfr. *amplius* N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, cit., p. 8, nt. 20. Anche G. Piccirilli, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, cit., ricostruisce analiticamente l'organigramma di tali strutture di missione, indipendenti dai cicli di rinnovo del consenso politico.

⁸³ Cfr. N. Lupo, *Clausole "europee" implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n.4/2022; N. Lupo, *L'art. 11 come "chiave di volta" della Costituzione vigente*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2020.

⁸⁴ Per un approfondimento sul tema, cfr., su tutti, M. Cartabia e L. Chieffi, *Art. 11*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

⁸⁵ Evidenzia la natura instabile e precaria della natura della *presidenzializzazione* degli Esecutivi N. Lupo, *Failed Constitutional Reforms and Silent Constitutional Transformations*, cit., p.136.

⁸⁶ Così I. Ciolli, *Emergenza pandemica e verticalizzazione del potere nella struttura dell'Esecutivo. Il ruolo del Presidente del Consiglio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022, p. 329.

⁸⁷ Su un tema così ampiamente dibattuto, cfr., *ex plurimis*, A. Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Firenze, 1951; G. Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, 1986; P. Ciarlo, *Art. 95*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, p. 321 ss.; E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1972; I. Ciolli, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018; A. Ruggeri, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1971.

⁸⁸ Così I. Ciolli, *Emergenza pandemica e verticalizzazione del potere nella struttura dell'Esecutivo. Il ruolo del Presidente del Consiglio*, cit., p. 312.

Legislatura. Una Legislatura, questa, piuttosto “tormentata”⁸⁹, connotata da tre esperienze governative profondamente eterogenee e differenti l’una dalle altre. Iniziata con la nomina di un Presidente del Consiglio di cui si paventava la subalternità⁹⁰ rispetto al “contratto di governo”⁹¹, poi, soltanto parzialmente smentita dalla “parlamentarizzazione in uscita”⁹² della crisi del Governo Conte I, che ha consentito allo stesso Presidente del Consiglio di presiedere un nuovo Esecutivo (Governo Conte II) sostenuto da una differente maggioranza parlamentare, e poi conclusasi con la nomina di Mario Draghi a capo di un governo tecnico⁹³ che, a dispetto della amplissima maggioranza parlamentare che lo sosteneva (535 deputati e 262 senatori) e della necessità impellente di attuare il PNRR e gestire la crisi internazionale conseguente all’invasione russa dell’Ucraina, non ha consentito al Presidente della Repubblica di evitare lo scioglimento anticipato delle Camere⁹⁴.

Le recenti vicende politico-istituzionali sembrano, dunque, confermare la natura instabile e precaria dell’*empowerment* del Presidente del Consiglio dei Ministri il cui “impetuoso sviluppo di fatto e di diritto”⁹⁵ potrebbe approdare a lidi nuovi e differenti in determinati assetti politici.

Tuttavia, muovendo da tale approccio, l’avvento della pandemia e il *Next Generation EU* paiono delineare un netto cambio di passo, nella prospettiva di una sorta di stabilizzazione della primazia del Presidente del Consiglio.

Difatti, la dottrina, pressoché unanimemente, concorda nel rilevare, in fase di definizione

⁸⁹ Così A. Poggi, *Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata*, in *Federalismi.it*, n. 19/2022. Una Legislatura, invero, caratterizzata dallo “stallo” iniziale conseguente alle elezioni politiche, dalla gestione dell’emergenza pandemica e dal “ritorno” della guerra in Europa, a seguito dell’aggressione russa dell’Ucraina, cui si è accompagnata una grave crisi socio-economica, acuita da un alto tasso di inflazione.

⁹⁰ E. Catelani, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, in L. Tedoldi (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all’Unione europea*, cit., pp. 443-444, ritiene che il Governo Conte I abbia suggellato un “depotenziamento” del ruolo del Presidente del Consiglio, il quale “si limitava a svolgere una funzione di coordinamento e non quindi d’indirizzo come l’articolo 95 Cost. gli riconosce”. In particolare, per l’Autrice “pare quindi che con il primo Governo Conte si sia avuta una riduzione del ruolo del Presidente del Consiglio ancor più di quanto la flessibilità della nostra Costituzione già prevede, con effetti non marginali anche nei rapporti con l’Ue. È parso quindi che il capo del Governo, che nei rapporti e nel modo di operare con l’Unione europea dovrebbe avere autonomia di decisione e di valutazione, non solo sia stato anch’esso completamente vincolato al contenuto del contratto, ma non avesse la possibilità di avere quell’autonomia di impegnare la volontà dell’Italia come invece il suo ruolo all’interno delle istituzioni europee avrebbe richiesto”.

⁹¹ Sul tema, cfr. *amplius* A. D’Andrea, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio (e di altre forzature imposte dai capipartito)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, pp. 681-684.

⁹² Così A. Manzella, *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, p. 39.

⁹³ Sul punto, cfr. N. Lupo, *Ancora sui “governi tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2021.

⁹⁴ Sul punto, cfr. P. Armaroli, *Le anomalie di una crisi di Governo*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2022.

⁹⁵ Così A. Manzella, *L’indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, cit., p. 153.

e prima attuazione del Piano, un rinnovato protagonismo del Presidente del Consiglio.

Dal punto di vista normativo, tale “ricerca di una *vis* unificante dell’indirizzo politico governativo”⁹⁶ trova chiara estrinsecazione nel decreto-legge n. 77/2021⁹⁷, convertito con modifiche e integrazioni dalla legge n. 108/2021.

Difatti, la legge n. 108/2021 si pone in un rapporto di continuità rispetto alla legge n. 400/1988⁹⁸ di cui “sfrutta sino in fondo le risorse istituzionali”⁹⁹, suggellando il “*surplus* politico del Presidente del Consiglio rispetto al Consiglio dei Ministri”¹⁰⁰.

In tal senso, particolarmente evocativa è la disciplina relativa all’esercizio dei poteri sostitutivi (cfr. art. 12, c. 1, d.l. n. 77/2021)¹⁰¹ attivabili da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente. Così come è esemplificativo il comma *6-bis* dell’articolo 2, introdotto in fase di conversione del d.l. n. 77/2021, in conformità al quale «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».

⁹⁶ Si esprime in questi termini E. Cavasino, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Napoli, 2022, p. 67.

⁹⁷ Recante *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*. Sul punto, cfr. *amplius* Camera Dei Deputati, Servizio Studi, *Provvedimento d.l. 77/2021 – Governance del PNRR e semplificazioni*, 28 luglio 2021.

⁹⁸ Non a caso nell’art. 2, c. 2, d.l. n. 77/2021 si è inserito un espresso richiamo all’art. 2, l. n. 400/1988. In particolare: «Fermo restando quanto previsto dall’articolo 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400, la Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull’attuazione degli interventi del PNRR. Il Presidente del Consiglio dei Ministri può delegare a un Ministro o a un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri lo svolgimento di specifiche attività».

Sulla l. n. 400/1988, cfr. *ex plurimis* S. Labriola, *Il governo della Repubblica, organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988 n. 400*, Rimini, 1989; AA. VV., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent’anni dalla legge n. 400 del 1988*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2020.

⁹⁹ Così A. Manzella, *L’indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, cit., p. 143.

¹⁰⁰ Così I. Ciolli, *Emergenza pandemica e verticalizzazione del potere nella struttura dell’Esecutivo. Il ruolo del Presidente del Consiglio*, cit., p. 316.

¹⁰¹ «In caso di mancato rispetto da parte delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province e dei comuni degli obblighi e impegni finalizzati all’attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all’avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell’esecuzione dei progetti, il Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l’amministrazione, l’ente, l’organo o l’ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all’esecuzione dei progetti, anche avvalendosi di società di cui all’articolo 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 o di altre amministrazioni specificamente indicate».

D'altronde, proprio in tale comma si è ravvisata l'epifania formale di un rinnovato ruolo del Presidente del Consiglio, "chiamato a operare come *trait d'union* tra le due *governance*, quella del PNRR e quella tradizionale prevista dalla nostra forma di governo, beneficiando di una sorta di assimilazione fra Consiglio dei Ministri e Cabina di regia, che gli stessi correttivi adottati per scongiurarla (*per l'appunto, cfr. comma 6-bis*)¹⁰² rimettono al suo giudizio"¹⁰³.

Similmente, è di rimarchevole interesse la circostanza per la quale nel d.l. n. 77/2021 sembri riecheggiare l'art. 95 Cost. nei poteri di indirizzo e coordinamento¹⁰⁴ ivi menzionati: l'art. 2, c. 2, lett. a), prevede che «la Cabina di regia elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali».

Dunque, il Presidente del Consiglio, in fase di attuazione del Piano, assurge al ruolo di "colui che più di ogni altro garantisce, e dovrà garantire anche in futuro, il rispetto dei traguardi (*milestone*) e degli obiettivi (*target*) concordati con l'UE. È colui che indirizza, coordina e promuove la loro realizzazione con il sostegno delle strutture collocate all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri e che attiva nella formazione che più risponde ai suoi indirizzi"¹⁰⁵.

D'altronde, l'attuazione del Piano è tanto dirimente da rafforzare anche il ruolo del Presidente del Consiglio dimissionario. In tal senso, l'esperienza del Governo Draghi risulta altamente esemplificativa. Difatti, se prima della pandemia la partecipazione consueta del Presidente del Consiglio dimissionario al Consiglio europeo "sul piano dell'indirizzo politico e su quello della legittimazione democratica"¹⁰⁶ poneva qualche criticità in termini di autorevolezza della posizione negoziale assunta dal Presidente nel Consiglio europeo tanto nella proiezione esterna "non potendo *egli* assumere impegni politici per il futuro nei confronti di partner, né assicurare il rispetto da parte del suo Stato

¹⁰² Corsivo aggiunto.

¹⁰³ Così A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery Plan*, in *Politica del diritto*, n. 2/2022, p.238.

¹⁰⁴ Evidenzia tale profilo, a più riprese, E. Cavasino, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, cit., pp. 72 e 142.

Il riferimento normativo è all'art. 2, c. 2, d.l. n. 77/2021: «[...] la Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR. Il Presidente del Consiglio dei ministri può delegare a un Ministro o a un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri lo svolgimento di specifiche attività».

¹⁰⁵ Così E. Catelani, *P.N.R.R. e Ordinamento Costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 214.

¹⁰⁶ Così N. Lupo, *Gli interlocutori europei, nel processo di integrazione europea e nei meccanismi di governo dell'Unione*, cit., p. 1740.

membro degli indirizzi definiti dal Consiglio europeo”¹⁰⁷ quanto sul versante interno, per quanto riguarda l’insoddisfazione nei confronti delle posizioni assunte dal *leader*, spesso sconfitto, da parte degli elettori, con la logica contrattuale e vincolante del PNRR, tale tipo di impostazione viene completamente confutata. Di ciò si trova conferma nell’ultimo Consiglio europeo, nell’ottobre 2022, di Mario Draghi¹⁰⁸, il quale, ancorché dimissionario, in virtù non soltanto della propria *credibilità istituzionale*, ma anche e soprattutto della necessità di attuare il Piano conformemente agli impegni assunti, ha rivestito un ruolo cruciale nella fissazione del c.d. *price cap* e nella discussione relativa agli strumenti di debito comune, indirizzando, *de facto*, l’operato del successivo Esecutivo.

Un ruolo decisivo, rivendicato apertamente dal Presidente del Consiglio dimissionario, che è sembrato trovare parte della propria legittimazione democratica proprio nell’esigenza di garantire continuità nell’attuazione del Piano, nonostante la conclusione della propria esperienza governativa.

Muovendo da tale prospettiva, risulta particolarmente evocativa la metafora coniata da autorevole dottrina assimilando il ruolo del Presidente del Consiglio, con riferimento alla direzione della politica generale del governo, soprattutto in fase di attuazione del Piano, a quello del direttore di orchestra che “dirige, con il suo personale stile, l’esecuzione di un programma musicale da parte dell’orchestra”¹⁰⁹. Laddove, vivificando la distinzione tra indirizzo e programma di governo¹¹⁰, quest’ultimo, il cui contenuto sarà in gran parte vincolato fino al 2026 dagli interventi previsti dall’attuazione del PNRR¹¹¹, è da intendersi come “il mero spartito musicale che presuppone, assieme alla sua esecuzione, una interpretazione”¹¹². Dunque, a fronte di un Piano che costituisce un programma di governo “declinato (per la prima volta) in modo tecnico”¹¹³, il margine di manovra e flessibilità

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ V. Genovese, *L’ultima battaglia di Draghi al Consiglio europeo*, in *Linkiesta*, 22 ottobre 2022.

¹⁰⁹ Così A. Manzella, *L’indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, cit., p. 149.

¹¹⁰ Per approfondimenti sul tema, cfr. *ex plurimis*, G. Vesperini, *L’attuazione del programma di governo*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 3/2019; G. Piccirilli, *Strumenti tecnici al servizio dell’attuazione del programma di governo. L’esperienza del Governo Renzi* in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016.

¹¹¹ A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico normativo?*, in *Federalismi.it*, n. 18/2021, p. 251 ss. ha definito, non a caso, il Piano come una “declinazione normativa dell’indirizzo politico programmato e definito in tutti i suoi aspetti organizzatori: dall’individuazione dei soggetti alle forme e a i modi dell’attività da svolgere con un coordinamento generale rivolto al conseguimento del risultato finale”.

¹¹² Così A. Manzella, *L’indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, cit., p. 149.

¹¹³ Così E. Albanesi, *L’Ufficio per il programma di governo nella Legislatura delle tre maggioranze. En attendant una declinazione del programma in termini di progettazione normativa e delle politiche pubbliche*, in F. Dal Canto e A. Sperti (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche. Atti della giornata di studi svoltasi a Pisa l’11 giugno 2021*, Torino, 2022, p. 126. In particolare, l’Autore – per

dell'attività *ermeneutica* del Presidente del Consiglio si esplica nell'interpretazione delle *milestone* e dei *target*. Difatti, come evidenziato da chi ha coordinato l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione ai fini dell'attuazione del PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, “il PNRR, nelle tabelle allegate alla decisione di esecuzione del Consiglio¹¹⁴, che rappresentano il punto di riferimento obbligato per tutti, in questa fase, contiene una serie di formulazioni linguistiche che vanno rispettate, ma, per essere rispettate e attuate, vanno anche previamente interpretate”¹¹⁵. In tal senso, nel passaggio dal Governo Draghi al Governo Meloni sembra materializzarsi il discrimine tra due diverse modalità di interpretazione del programma di governo, di cui la prima traccia si rinviene in una differente modulazione della *governance* del Piano.

4. L'evoluzione della *governance* del Piano e gli assetti endogovernativi: i mutamenti in atto nella *governance* del PNRR a seguito dell'insediamento del Governo Meloni. Parziali reminescenze della bozza di Piano del Governo Conte II?

L'avvicinarsi degli Esecutivi ha avuto, e sta avendo, chiari riverberi sulla *governance* del PNRR. D'altronde, la crisi del Governo Conte II si consumò proprio sulla *governance* del

corroborare la tesi del PNRR inteso come programma di governo declinato per la prima volta in senso tecnico-ricorda come il Piano sia strutturato in una Parte I (*Obiettivi generali e struttura del Piano*), una Parte II (*Riforme e investimenti*), cui fanno seguito una parte specificamente riguardante l'*Attuazione e il monitoraggio* (Parte III) e una parte riguardante la *Valutazione dell'impatto macroeconomico* (Parte IV) del Piano stesso. L'intero Piano, poi, si caratterizza per l'indicazione del tipo di fonti legislative da utilizzarsi per la realizzazione delle singole riforme nonché per un dettagliato cronoprogramma.

¹¹⁴ Il riferimento è all'*Allegato alla decisione: descrizione delle riforme e degli investimenti previsti dal Piano per la Ripresa e la Resilienza; presentazione dei traguardi, degli obiettivi, degli indicatori e del calendario per il monitoraggio e l'attuazione del sostegno finanziario* (10160/21 ADD 1 REV 2), p. 11 ss. Reperibile presso: DECISIONE di esecuzione del CONSIGLIO UE relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia (italiadomani.gov.it)

¹¹⁵ Nicola Lupo si è espresso in questi termini nell'ambito della riunione interistituzionale promossa dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati e dalla Conferenza dei presidenti delle Assemblee regionali sul PNRR e le Assemblee elettive, svoltasi a Torino il 1° aprile 2022. Gli Atti del Seminario sono reperibili in *Il Piemonte delle Autonomie. Rivista quadrimestrale di Scienze dell'Amministrazione*, Anno IX, n. 3/2022.

Piano¹¹⁶. Sebbene la *governance*¹¹⁷ non fosse stata delineata¹¹⁸, per evidente mancanza di accordo sulla gestione e sul monitoraggio del Piano, nella Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18) trasmessa dal Governo Conte II alle Camere il 15 gennaio 2021, furono proprio le proposte di *governance* prefigurate dalla bozza¹¹⁹ di PNRR circolata, anche a mezzo stampa, nel dicembre 2020 a segnare il principale punto di frizione con Italia viva¹²⁰. In particolare, questa prima embrionale proposta di Piano promuoveva l'individuazione di un «Responsabile di missione» in ciascun settore interessato dal Piano, al quale fosse demandata la «responsabilità generale di assicurare la celere ed efficace attuazione del Piano stesso, la costante verifica circa il rispetto del cronoprogramma nonché il compito di adoperarsi, anche attraverso l'attivazione di poteri sostitutivi, per favorire il superamento di situazioni di inerzia o comunque ostative alla realizzazione dell'intervento programmato». Riaffiorava, dunque, tra le righe, in maniera non espressa a livello formale, quella grande struttura *parallela* ai Ministeri – a livello mediatico rinominata *task force*¹²¹

¹¹⁶ Intervento di Nicola Lupo in *Parte Seconda. Atti del Seminario CERM del 24 luglio 2020: l'attualità della legge 421 del 1992 in tempo di pandemia* in V. Di Porto, F. Pammolli e A. Piana (a cura di), *Un metodo per le riforme: l'attualità della legge 421 del 1992*, Bologna, 2021, p. 82, con riferimento al Consiglio dei Ministri svoltosi il 7 dicembre 2020 (n. 83), in cui risulta essere stato avviato l'esame del PNRR e delle disposizioni volte ad assicurarne l'attuazione, ritiene che “proprio sulla questione della *governance* del *Recovery Plan* il governo Conte II abbia compiuto uno dei suoi principali passi falsi, che hanno poi condotto alla crisi del gennaio 2021: con un goffo tentativo di disciplinare in gran fretta e con uno strumento legislativo iper-contingente, com'è per definizione un emendamento alla legge di bilancio, una questione che invece all'evidenza presentava un rilievo strategico, sia in termini politico-amministrativi, sia in termini di impatto sul sistema produttivo pubblico e privato”.

Inoltre, nella Risoluzione di opposizione in Assemblea (n. 6-00188) – presentata da Lollobrigida *et al.* e respinta dalla Camera nella seduta del 27 aprile 2021 – lo scarso coinvolgimento delle Camere nella predisposizione e nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza viene apertamente ritenuto “uno dei motivi che hanno portato alla caduta del Governo Conte *bis*”.

¹¹⁷ La Proposta di Piano di ripresa e resilienza con riferimento alla *governance* si limitava a stabilire che: «Il Governo, sulla base delle linee guida europee per l'attuazione del Piano, presenterà al Parlamento un modello di *governance* che identifichi la responsabilità della realizzazione del Piano, garantisca il coordinamento con i Ministri competenti a livello nazionale e agli altri livelli di governo, e monitori i progressi di avanzamento della spesa» (cfr. p. 16).

¹¹⁸ La mancata indicazione della *governance*, la mancata specificazione di tempi e modalità di attuazione degli interventi inseriti nel Piano e la profonda frammentarietà e disorganicità delle risorse proposte sono i principali fattori di discontinuità rispetto al Piano adottato dal Governo Draghi. Per un dettagliato confronto tra i due Piani, cfr. 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.

¹¹⁹ Reperibile qui (nella versione aggiornata al 6 dicembre 2020): PNRR BOZZA per CdM 7 Dic2020 h.11.55 (quotidianosanita.it). In particolare, cfr. p. 97 ss.

¹²⁰ Il leader di Italia viva interviene nella sua Enews il 7 dicembre 2020: “Serve un governo che funzioni, non 300 consulenti” (Renzi: “Serve un governo che funzioni, non 300 consulenti” (matteorenzi.it)); Tommaso Labate, “Renzi: *Non cedo sulla governance del Recovery. Conte faccia un passo indietro. Pronti a non votare la legge di Bilancio*”, *Corriere della Sera*, 8 dicembre 2020, https://www.corriere.it/politica/20_dicembre_08/renzi-io-non-cedo-conte-faccia-passo-indietro-pronti-non-votare-leggebilancio-de01c8f0-3990-11eb-97f0-6f118c19c928.shtml, Niccolò Magnani, *Recovery Plan, salta Cdm oggi/ Renzi “no Piano Conte. Cade Governo? Temo di sì”*, 8 dicembre 2020, in *il Sussidiario.net*.

¹²¹ Nella bozza di Piano si fa riferimento a: «I Responsabili di missione operano all'interno di una struttura di missione costituita con d.P.C.M., su proposta del Comitato esecutivo. Alla struttura è attribuito un

e rifacentesi al modello (secondo quanto trapelato, già nel luglio 2020, da fonti governative¹²²) della cabina *Strategia Italia*¹²³ quale organo di raccordo politico, strategico e funzionale dell'azione di Governo – le cui dimensioni (inizialmente si prospettava un organigramma composto da trecento, poi ridotto a 90/100¹²⁴ tecnici esperti, chiamati a coadiuvare sei *manager*, uno per ogni missione) avevano suscitato un intenso dibattito, anche in seno alla maggioranza di governo. Inoltre, a tale *task force* si sarebbe dovuto cumulare un Comitato esecutivo, composto da Presidente del Consiglio, Ministro dell'Economia e delle Finanze e Ministro dello Sviluppo Economico, chiamato a vigilare politicamente sul Piano con compiti di indirizzo, coordinamento e controllo. Veniva, poi, indicato il Ministro degli Affari europei, di intesa con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, per quanto di competenza di quest'ultimo, quale *referente unico* con la Commissione Europea per tutte le attività legate all'attuazione del Piano¹²⁵. È proprio su tale ultimo profilo, tra gli altri, come il pervasivo coinvolgimento del Comitato interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), già presente nella proposta avanzata da Assonime¹²⁶, che si registra la più netta cesura con il Piano presentato dal Governo Draghi.

contingente di personale, anche di livello dirigenziale, individuato tra il personale delle pubbliche 99 amministrazioni, personale di società pubbliche in house o partecipate, collaboratori nonché consulenti o esperti, anche estranei alla pubblica amministrazione» (p. 97).

¹²² Cfr. Emanuele Lauria, *Una "regia" politica e un pool di tecnici e burocrati: come sarà la nuova task force di Conte*, La Repubblica, 22 luglio 2020 (Recovery Fund: la nuova task force di Conte per gestire le risorse - la Repubblica).

¹²³ Istituita con d.P.C.M. 15 febbraio 2019, adottato in attuazione di quanto previsto dall'art. 40, d.l. n. 109/2018 (convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, recante *Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*) e nella riforma del Regolamento interno del CIPE (delibera n. 82/2018).

«La Cabina di Regia – presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, o dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e composta dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro per il Sud e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e integrata dai Ministri interessati alle materie trattate, nonché dal Presidente della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, dal Presidente dell'Unione delle province d'Italia e dal Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani- è chiamata a: verificare lo stato di attuazione di piani e programmi di investimento infrastrutturali; verificare lo stato di attuazione di interventi connessi a fattori di rilevante rischio per il territorio come il dissesto idrogeologico, la vulnerabilità sismica degli edifici pubblici e situazioni di particolare degrado ambientale che necessitano di attività di bonifica, individuando strumenti straordinari, operativi e finanziari per farvi fronte; e ad esercitare, per la realizzazione delle tali finalità, funzioni di impulso, coordinamento, monitoraggio e controllo in ordine alla corretta, efficace ed efficiente utilizzazione delle relative risorse economiche e finanziarie». Sul punto, cfr. *amplius* il sito del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE).

¹²⁴ Redazione Open, *Recovery Plan all'ultima curva: il governo lavora a 60 progetti e una task force di 'soli' 100 tecnici*, 3 dicembre 2020.

¹²⁵ Il ruolo e la composizione del Comitato esecutivo sono approfonditamente analizzati da M. Guidi e M. Moschella, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, cit., p. 422.

¹²⁶ http://www.assonime.it/assonime/area-stampa/Pagine/Rapporto-Assonime_Quale-assetto-istituzionale-per-1%E2%80%99impiego-dei-fondi-Next-Generation-EU.aspx L'assonanza tra la bozza di Piano del

In particolare, sul ruolo del CIAE è opportuno soffermarsi più approfonditamente.

Già dal 24 luglio 2020, all'indomani dell'accordo raggiunto, il 21 luglio 2020, sul *Next Generation EU* in seno al Consiglio europeo, emerse "la scelta, sancita da un accordo di maggioranza, di investire delle funzioni di coordinamento il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), sul presupposto che la responsabilità della stesura e della gestione del Piano andasse riconosciuta all'Esecutivo"¹²⁷.

Il CIAE, quindi, nelle prime ipotesi di *governance*, era inteso quale "cabina di regia del *Recovery Plan*"¹²⁸. Una scelta, questa, plausibilmente indotta dal rinnovato protagonismo del CIAE registratosi nel passaggio dal Governo Conte I al Governo Conte II.

Sebbene il CIAE¹²⁹ sia il *cuore politico* del Dipartimento per le politiche europee, in quanto "organo d'indirizzo politico unitario dell'Italia in merito alle politiche europee"¹³⁰, durante il Governo Conte I il Comitato ha patito una certa marginalizzazione riunendosi "solo tre volte e comunque sempre con la presenza non del Presidente del Consiglio (e questo può essere considerato normale nella prassi del CIAE) ma dei due vicepresidenti, rispettivamente Ministro dell'interno e Ministro del lavoro e dello sviluppo economico, che non sono membri di diritto"¹³¹.

Il Governo Conte II, invece, dà nuovo slancio al Dipartimento per le politiche europee, nominando un Ministro senza portafoglio e una sottosegretaria di Stato¹³² e, soprattutto,

Governo Conte II con la proposta di Assonime è posta in enfasi da C. Cottarelli e G. Gottardo, *La governance del Recovery Plan. Cosa faranno gli altri Paesi?*, in *Osservatorio conti pubblici italiani*, 17 febbraio 2021. In particolare, Innocenzo Cipolletta (Presidente dell'Associazione) - in un'intervista rilasciata a Il Sole 24 ORE: Carlo Marroni: "Sul Recovery Plan le deleghe al ministro delle Politiche Ue", 27 novembre 2020 - afferma che "per questa sfida serve un ministero ad hoc senza portafoglio per il Recovery fund, maggiore convergenza possibile fra maggioranza e opposizione in Parlamento per votare le linee guida deliberate dal governo e la costituzione di due livelli, gestionale e operativo. [...] Non serve creare un nuovo ministro ma nuove deleghe che potrebbero essere assegnate al Ministro degli Affari europei, anche se non spetta a noi dirlo".

¹²⁷ Così R. Di Cesare e A. Zito, *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 24/2022, p. 84.

¹²⁸ Così E. Catelani, *L'accentramento del potere decisionale nel governo e le fonti di gestione dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022, p. 255, nt. 15.

¹²⁹ Per un approfondimento sul ruolo e le funzioni del CIAE, si vd. *amplius* E. Catelani, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, cit., pp. 225-230; P. Vella, *Art.2. Comitato interministeriale per gli affari europei*, in L. Costato, L.S. Rossi e P. Borghi (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012, n. 234*, Napoli, 2015, p. 23 ss.; L. Saltari, *La partecipazione italiana alla formazione e attuazione della normativa europea. Il sistema di coordinamento*, in *Il Giornale dir. amm.*, n. 5/ 2013, p. 475.

¹³⁰ Così E. Catelani, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, cit., p. 446.

¹³¹ *Ibidem*. In particolare, l'Autrice deduce dalla presenza dei due vicepresidenti che il Presidente del Consiglio non avesse in quella fase l'effettivo potere di indirizzo, affidato integralmente ai vari detentori delle scelte politiche di governo che in quel contesto dovevano necessariamente essere presenti.

¹³² E. Catelani, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, cit., p. 449 evidenzia, come ulteriore conferma di discontinuità rispetto al Governo Conte I, che la riunione del CIAE dell'ottobre 2019 (il Governo Conte II

valorizzando il Comitato tecnico di valutazione (CTV), l'organo di coordinamento tecnico del CIAE .

Difatti, vengono promosse ricorrenti riunioni di tale Comitato tecnico, mai riunitosi durante il Governo Conte I, in cui si inseriscono all'ordine del giorno “aspetti centrali nelle politiche connesse all'Ue e non solo”¹³³. Sulla scorta di tale pregressa rivitalizzazione, il CTV, il 29 luglio 2020, ha dato inizio ai lavori istruttori per la redazione del Piano, avviando ufficialmente una prima fase di raccolta dei contributi di tutte le amministrazioni, in base all'accordo del 21 luglio. In particolare, il 9 settembre 2020¹³⁴, il CIAE ha approvato nei suoi contenuti essenziali, in coordinamento con tutti i Ministeri e le rappresentanze delle regioni e degli enti locali, la proposta di *Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*. In tale frangente, è risultato molto pregnante il ruolo del Comitato tecnico di valutazione, riunitosi, dal 29 luglio al 10 settembre 2020, undici volte¹³⁵, in una composizione comprensiva dei rappresentanti di tutti i Ministeri e degli Enti locali, e, come osservatori, anche dei funzionari di Camera e Senato della XIV Commissione.

Il diffuso coinvolgimento del CIAE in fase istruttoria, il 7 dicembre 2020, sembra trovare conferma nella prima bozza di *governance*¹³⁶ in cui, come accennato *supra*, si paventa l'ipotesi che il comitato esecutivo risponda direttamente al CIAE, delinendo così ben due livelli di separazione dal Consiglio dei Ministri. Tuttavia, l'avvento del Governo Draghi, ponendosi in conformità alla scelta operata in gran parte degli Stati membri, in cui il Ministero responsabile del Piano è *naturaliter* quello dell'Economia¹³⁷, segna una netta

è entrato in carica il 5 settembre 2019) è stata presieduta dallo stesso capo del Governo, anche se i lavori erano stati organizzati dal Ministro.

¹³³ Così E. Catelani, *Presidente del Consiglio e Unione europea*, cit., pp. 449- 450., la quale fa riferimento a “il Quadro finanziario pluriennale, la condizionalità macroeconomica, l'azione esterna e il tema migratorio, le risorse proprie, la Pac (Politica agricola comune), la coesione, lo strumento della Cef (*Connecting Europe facility*), i *target* ambientali, il fondo per la difesa, gli effetti della Brexit, il cosiddetto *Green Deal* europeo, la modernizzazione della politica di concorrenza dell'Ue e si potrebbe elencare ancora a lungo”.

¹³⁴ Cfr. i Comunicati del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei, (il cui ultimo comunicato risale proprio al 9 settembre 2020). Reperibile presso: Dipartimento per le Politiche Europee - Comunicati del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei

¹³⁵ Per un'analisi dettagliata delle riunioni del CTV si rimanda all'audizione del Ministro Amendola del 10 settembre 2020, davanti alle Commissioni congiunte di Camera e Senato. Cfr. Camera dei deputati, XVIII Legislatura, Commissioni riunite V-XIV Camera e 5°-14° Senato, seduta del 10 settembre 2020, Resoconto stenografico.

¹³⁶ Tale bozza di *governance* trapela tramite dettagliate indiscrezioni giornalistiche. Nel caso di specie, il riferimento è a Stefano Feltri, *Ecco come funziona il governo parallelo di Conte sul Recovery Fund*, in *Domani*, 7 dicembre 2020.

¹³⁷ Per un'accurata analisi di stampo comparatistico del modello di *governance* dei Piani, cfr. B. P. Amicarelli, P. Clarizia, M. Manocchio, P. Marconi, G. Mocavini, R. Morgante, G. Napolitano e A. Renzi, *I Piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.

linea di demarcazione con la pregressa proposta di *governance*.

Difatti, il nuovo Esecutivo, sin dalle comunicazioni del Presidente del Consiglio del 17 febbraio 2021, incardina la *governance* del Piano nel Ministero dell'Economia e delle Finanze, con la strettissima collaborazione dei Ministeri competenti, che definiscono le politiche e i progetti di settore.

In particolare, la *governance* del Piano¹³⁸ definita dal d.l. n. 77/2021, convertito dalla legge n. 108 del 2021, assegna alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la responsabilità di indirizzo del Piano e annovera: la Cabina di regia (art. 2, d.l. n. 77/2021), chiamata ad esercitare poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR; i Comitati interministeriali per la transizione digitale e per la transizione ecologica (art. 2, c. 4, d.l. n. 77/2021), i quali svolgono, sull'attuazione degli interventi del Piano e nelle materie di propria competenza, le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico, informando la Cabina di regia che ha la facoltà di parteciparvi attraverso un delegato; la Segreteria tecnica (art. 4, d.l. n. 77/2021), istituita a supporto delle attività della Cabina di regia; l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione (art. 5, d.l. n. 77/2021), la quale è finalizzata a superare gli ostacoli normativi, regolamentari e burocratici che possono rallentare l'attuazione del Piano; il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (art. 3, d.l. n. 77/2021), composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli enti locali, nonché di Roma capitale e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'Università e della ricerca scientifica e della società civile, che svolge una funzione consultiva nelle materie connesse all'attuazione del Piano; il Servizio centrale per il PNRR (art. 6, d.l. n. 77/2021), istituito presso la Ragioneria generale dello Stato, il quale, essendo responsabile 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, rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l'attuazione del Piano. .

Inoltre, presso la Ragioneria generale dello Stato è istituito un ufficio dirigenziale con

4/2021; F. Corti, J. Nunez Ferrer, T. Ruiz de la Ossa e P. Regazzoni, *Comparing and assessing Recovery and Resilience Plans. Italy, Germany, Spain, France, Portugal and Slovakia*, CEPS, n. 5/ 2021.

¹³⁸ Sul punto, cfr. C. Mattei, *Gestire un progetto complesso: il sistema di governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza* in B.G. Mattarella, L. Fiorentino e M. Cardone (a cura di), *L'attuazione del PNRR. Uno sguardo al futuro, I Quaderni della Rivista Amministrazione in Cammino*, ottobre 2022, p. 37 ss.

funzioni di *audit* del PNRR (art. 7, d.l. n. 77/2021) che opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR e si avvale, nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato. A dimostrazione della rimarchevole influenza esercitata dal Piano sulle dinamiche endogovernative, il Governo Meloni, in carica dal 22 ottobre 2022, ha modulato gli incarichi di alcuni Ministri senza portafoglio al fine di renderli più funzionali all'esercizio delle rispettive deleghe. In particolare, il Consiglio dei Ministri, riunitosi il 10 novembre 2022, ha conferito al Ministro Raffaele Fitto l'incarico per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR¹³⁹.

In particolare, il d.l. n. 173/2022 (*Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri*)¹⁴⁰, all'art. 7, c. 2, (*Disposizioni per l'attuazione del Piano di ripresa e resilienza*), prevede che «all'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108, dopo il primo periodo, è inserito il seguente: «Il Servizio centrale per il PNRR opera a supporto delle funzioni e delle attività attribuite all'Autorità politica delegata in materia di Piano nazionale di ripresa e resilienza ove nominata».

Contestualmente, assume particolare rilevanza il d.P.C.M. 12 novembre 2022, *Delega di funzioni al Ministro senza portafoglio on. Raffaele Fitto*.

In particolare, per quanto qui rileva, merita particolare attenzione l'art. 3 (*Delega di funzioni in materia di Sud, coesione territoriale e PNRR*). Specificamente, ai sensi

¹³⁹ Già il primo Consiglio dei Ministri del nuovo governo presieduto da Giorgia Meloni, riunitosi domenica 23 ottobre 2022, aveva conferito gli incarichi ai Ministri senza portafoglio, attribuendo la delega per gli Affari Europei, le Politiche di Coesione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza all'on. Raffaele Fitto.

¹⁴⁰ Le discutibili tecniche di *spacchettamento* dei Ministeri operate con decreti-legge sono piuttosto risalenti, facendo capo ai Governi Berlusconi II (dall'11 giugno 2001 al 23 aprile 2005) e Prodi II (dal 17 maggio 2006 all'8 maggio 2008). M.C. Grisolia, *Il potere di indirizzo e coordinamento del presidente del Consiglio*, in S. Merlini (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino, 2011, p.111 evidenzia le criticità sottese al d.l. n. 85/2008, convertito con modificazioni dalla legge n.121/2008 (recante *Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244*), rimarcando quanto il ricorso ad un decreto-legge si ponga in contrasto con la "ratio sottostante la riserva prevista ex art. 95 Cost.". E. Catelani, *Struttura del governo: l'organizzazione dei ministeri*, in S. Merlini (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, cit., p. 147, spec. nt. 10, concorda sul punto e rammenta quanto antecedentemente al d.l. n. 217/2001 (convertito dalla l. n.317/2001), al d.l. n. 181/2006 (convertito dalla l. n. 233/2006) e al d.l. n. 85/2008, poc'anzi menzionato, vi sono altri due risalenti precedenti da annoverare: il d.l. n. 657/1974 con cui il governo Spadolini creò il Ministero per i beni culturali e per l'ambiente e il d.l. n. 495/1993 con cui si operò un riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport.

dell'articolo 3, c. 2, lett. *p*), il Ministro senza portafoglio per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR (*hic et inde*, Ministro) è delegato «a presiedere, su delega del Presidente del Consiglio dei ministri, e assicurare le funzioni della Cabina di regia per il Piano nazionale di ripresa e resilienza di cui all'art. 2, c. 2, lettere *a*), *b*), *c*), *d*) *e*), *f*), *g*) e *h*), del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108».

Nella formulazione di tale comma si rinviene una prima difformità rispetto alle disposizioni del d.l. n. 77/2021. In particolare, l'art. 2, c. 1, del d.l. n. 77/2021 prevede che la Cabina di regia, alla quale partecipano i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta, è *presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri*. Inoltre, l'art. 2, c. 3, del d.l. n. 77/2021 stabilisce che nelle sedute della Cabina di regia in cui sono esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma, oppure di più regioni o province autonome, oppure questioni di interesse locale, «partecipa sempre il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che può presiederla su delega del Presidente del Consiglio dei ministri».

Il d.l. n. 77/2021, dunque, prevede che su delega del Presidente del Consiglio, in determinati casi individuati *ratione materiae*, sia *soltanto* il Ministro per gli affari regionali e le autonomie a poter presiedere la Cabina di regia.

Inoltre, con riferimento al Governo Meloni, ai sensi dell'art. 3, c. 2, lett. *q*), d.P.C.M. 12 novembre 2022, il Ministro è delegato ad assicurare le funzioni di impulso e coordinamento delle iniziative del Governo relative all'art. 21, Regolamento (UE) 2021/241, riguardante la procedura relativa alla modifica del Piano per la ripresa e la resilienza dello Stato membro. Tale comma sembra inserirsi nel solco dell'art. 2, c. 2, del d.l. n. 77/2021, il quale intesta alla Cabina di regia «poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione del Piano»¹⁴¹, contemplando l'ipotesi che il Presidente del Consiglio dei Ministri possa «delegare a un Ministro o a un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri lo svolgimento di specifiche attività», tra queste, con riferimento alla trattazione in esame, merita particolare menzione l'art. 2, c. 2, lett. *a*) in cui si prevede che la Cabina di regia «elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali».

L'art. 3, c. 4, del d.P.C.M. 12 novembre 2022 prevede, poi, che il Ministro rappresenti il

¹⁴¹ Poteri in cui - come evidenziato *supra* - riecheggia l'articolo 95 Cost.

Governo italiano e ne attui gli indirizzi in tutti gli organismi internazionali e europei aventi competenza nelle materie relative al Sud, alla coesione territoriale e al PNRR. Tale disposizione conferma quanto la marginalizzazione sul piano politico del Ministro per gli affari europei, registratasi a partire dagli anni Ottanta, venga meno solamente allorquando il Ministro “operi in stretto raccordo con il Presidente del Consiglio (e con Palazzo Chigi)”¹⁴². Com’è noto¹⁴³, in passato¹⁴⁴, spesso, la figura del Ministro per gli affari europei – conformemente a quanto previsto dall’art. 5, c. 3, lett. a), legge n. 400/1988 – è stata assente cedendo il passo, tramite il conferimento delle deleghe ad un altro Ministro senza portafoglio oppure a un Sottosegretario.

In tal senso, la XVIII Legislatura risulta essere particolarmente suggestiva se si considera l’interazione tra Presidente del Consiglio e Ministro per gli Affari europei, prima e dopo l’avvento della pandemia e la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Difatti, nel marzo 2019, viene nominato Ministro per gli Affari europei Paolo Savona, che conferma le proprie dimissioni l’8 marzo 2019, allorquando è nominato presidente della Consob. Successivamente, trattandosi di un Ministro senza portafoglio, le sue funzioni sono state avocate dal Presidente del Consiglio. Da allora, sono stati attesi quattro mesi (un lasso temporale inimmaginabile di lì a qualche mese con il diffondersi della pandemia), nel corso dei quali l’Italia ha evitato *in extremis* la procedura d’infrazione europea sul debito, per nominare Lorenzo Fontana Ministro per gli Affari europei, il quale resterà in carica soltanto tre mesi a causa della crisi del Governo Conte I. Con il governo Conte II e la nomina di Vincenzo Amendola, si instaura una sinergica collaborazione tra Presidente del Consiglio e Ministro degli Affari europei che viene particolarmente favorita dall’avvento dell’emergenza pandemica e dall’esigenza di esprimere una posizione efficace dal punto di vista negoziale nelle istituzioni europee in fase di definizione della strategia di ripresa pandemica e post-pandemica. Di ciò si trova riscontro anche nel Governo Draghi. Difatti, l’Esecutivo guidato da Draghi, sebbene abbia preferito, coerentemente ad un’impostazione di *governance* del Piano imperniata sull’asse Presidente del Consiglio-Mef, non nominare un Ministro per gli Affari europei, ha delegato le rispettive funzioni ad un Sottosegretario individuato, per ragioni non meramente legate a contingenze politiche ma indotte soprattutto dalla necessità di preservare la continuità dell’interlocuzione con Bruxelles

¹⁴² Così N. Lupo, *Gli interlocutori europei, nel processo di integrazione europea e nei meccanismi di governo dell’Unione*, cit., p. 1747.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ Per una ricostruzione diacronica, cfr.: Dipartimento per le Politiche Europee - Ministri dal 1987 ad oggi

nella definizione dei contenuti del Piano, nella stessa persona di Vincenzo Amendola. In ultimo, nel governo Meloni, la nomina del Ministro Fitto agli Affari europei con delega di funzioni in materia di Sud, coesione territoriale e PNRR sembra confermare il potenziamento di un Dipartimento che, nell'ultimo trentennio, proprio a causa del progressivo avanzamento del processo di integrazione europea e della contestuale "settorializzazione e complicazione delle politiche"¹⁴⁵ aveva in parte smarrito il proprio peso specifico. In tale prospettiva, il Piano di ripresa e resilienza, al netto della parziale parentesi del governo Draghi, sembra aver delineato un netto cambio di tendenza.

Inoltre, per quanto riguarda le competenze del Ministro per gli affari europei nel governo Meloni, nevralgica rilevanza è da attribuirsi all'art. 3, c. 6, del d.P.C.M. 12 novembre 2022, da leggersi in combinato disposto con il summenzionato art. 7, c. 2, d.l. n. 173/2022, in cui si prevede che il Ministro, quando è delegato a presiedere, su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri, e assicurare le funzioni della Cabina di regia e ad assicurare le funzioni di impulso e coordinamento delle iniziative del Governo relative alla modifica del Piano, *si avvale* altresì della struttura Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri¹⁴⁶. Per l'esercizio delle medesime funzioni, il Ministro è *supportato* anche dall'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e Ufficio per la semplificazione, dall'Unità di missione PNRR presso l'Ufficio del segretario generale della Presidenza del Consiglio¹⁴⁷, istituita, ai sensi dell'art. 8, c. 1 d.l. n. 77/2021, con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 luglio 2021¹⁴⁸ e del 9 settembre 2021, e dal Servizio centrale per il PNRR.

¹⁴⁵ Così N. Lupo, *Gli interlocutori europei, nel processo di integrazione europea e nei meccanismi di governo dell'Unione*, cit., p. 1745 (con corsivo aggiunto).

¹⁴⁶ Di cui all'art. 4, d.l. n. 77/2021, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 108/2021.

¹⁴⁷ «L'Unità di missione per il coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del PNRR, istituita nell'ambito del Dipartimento per le politiche di coesione, svolge le funzioni di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi previsti nel piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) di titolarità del Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza attuando gli indirizzi strategici individuati dal Ministro, anche al fine di garantire il necessario coordinamento con le attività del Dipartimento e dell'Agenzia per la Coesione Territoriale. L'Unità di missione è coordinata da una figura dirigenziale di livello generale che svolge le funzioni di indirizzo e coordinamento della programmazione strategica e attuativa degli interventi PNRR di competenza dell'Amministrazione e rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Difatti, nell'ambito delle proprie attività, l'Unità (servizio di monitoraggio) provvede a validare e trasmettere al Servizio centrale per il PNRR i dati di avanzamento finanziario e di realizzazione fisica e procedurale degli investimenti e delle riforme, così come è chiamata (Servizio di rendicontazione e controllo) a inoltrare al Servizio centrale per il PNRR i dati necessari per la presentazione delle richieste di pagamento alla Commissione europea».

Sul punto, cfr. *amplius* il Decreto Interministeriale del 12 ottobre 2021 – Organizzazione interna dell'Unità di Missione.

¹⁴⁸ DPCM_30_07_2021.pdf (governo.it).

La circostanza per la quale il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR sia supportato dal Servizio centrale per il PNRR, la cui attività di supporto, tra l'altro, viene ulteriormente e pleonasticamente richiamata *apertis verbis* nel d.l. n. 173/2022, ha sin da subito destato qualche perplessità¹⁴⁹.

La prima, di ordine formale. Difatti, la *governance* del Piano, ossia «le modalità per il monitoraggio e l'attuazione efficaci del Piano per la ripresa e la resilienza da parte dello Stato membro interessato»¹⁵⁰, rientra tra i contenuti specifici e indefettibili del Piano¹⁵¹, formalmente varati, ai sensi dell'art. 20, par. 1, reg. UE 2021/241, dal Consiglio UE, il quale approva, mediante decisione di esecuzione su proposta della Commissione, la valutazione del Piano presentato dallo Stato stesso.

In particolare, la decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza italiano è stata adottata il 13 luglio 2021, secondo alcuni avrebbe *de facto*, reso “difficilmente reversibile”¹⁵² la *governance* del Piano. Una *governance*, tra l'altro, espressamente richiamata¹⁵³ nell'Allegato alla decisione, in cui si afferma che «il monitoraggio e l'attuazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia devono avvenire secondo le seguenti modalità», con riferimento a quelle indicate nel d.l. n. 77/2021.

Si potrà, dunque, modificare la *governance* del Piano, cristallizzata nella decisione di esecuzione del Consiglio, in conformità all'art. 21, reg. UE 2021/241, così come integrato e specificato dalla sopraccitata Comunicazione della Commissione *Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU*.

Inoltre, nell'allegato, si rimarca il ruolo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, il

¹⁴⁹ Si vd. Valerio Valentini, *Meloni esautora Giorgetti sul PNRR. Bruxelles in allarme*, Il Foglio, 1° dicembre 2022.

¹⁵⁰ Così l'art. 18, par. 4, lett. p), reg. UE 2021/241.

¹⁵¹ In particolare, F. Polacchini, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2022, p. 239 evidenzia che “il Regolamento e le linee guida del RRF richiedono agli Stati di definire, all'interno dei piani, una struttura amministrativa di *governance* che sia in grado di rispondere ad alcuni requisiti minimi, tra i quali la individuazione di una “*leading authority*” che funga da struttura di coordinamento (Sezione 3.3 delle Linee guida del RRF), che abbia la responsabilità completa per il Piano e agisca come interlocutore unico della Commissione europea”.

¹⁵² Così A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery Plan*, cit., p. 236. L'Autore, in particolare, evidenzia come la scelta di istituire un'apposita *governance* per l'attuazione del Piano - e di non usufruire dei normali sistemi di gestione del bilancio - sia stata frutto di una libera determinazione dell'Italia. Inoltre, E. Cavasino, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, cit., p. 64 sottolinea che l'impianto “governo e stato-centrico” della *governance* non sia stata una scelta “necessitata” dal diritto dell'Unione e, dunque, non si è imposta al Legislatore attraverso le clausole europee della Costituzione (artt. 11 e 117, c. 1, Cost.).

¹⁵³ Tale richiamo è posto in enfasi anche da A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery Plan*, cit., p. 237.

quale, in quanto «organismo centrale di coordinamento per il Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia e la sua attuazione, è responsabile del coordinamento generale e del monitoraggio del Piano»¹⁵⁴.

Proprio con riferimento al MEF, conseguentemente ai noti “contrastati interpretativi dell’indirizzo da parte del singolo Ministro”¹⁵⁵, soprattutto in concomitanza al “parallelo complicarsi dei centri di decisione politica, dovuto all’aumento del ricorso alle deleghe ed alle figure dei Ministri senza portafoglio”¹⁵⁶, le ricorrenti frizioni che in passato hanno connotato le relazioni tra Presidente del Consiglio e Ministero dell’Economia¹⁵⁷, appianatesi durante il Governo Draghi¹⁵⁸, sembrano riemergere in seguito all’insediamento del Governo Meloni, soprattutto per quanto pertiene il ruolo della Ragioneria generale dello Stato, in cui è incardinato il Servizio centrale per il PNRR.

Ad oggi¹⁵⁹, recenti indiscrezioni giornalistiche¹⁶⁰ sembrano suggerire che tali attriti possano trovare una ragionevole soluzione nel decreto-legge su semplificazioni e *governance* del PNRR¹⁶¹ in cui si paventa l’ipotesi che gli *indizi* già disseminati nell’art. 3, c. 6, d.P.C.M. 12 novembre 2022 e nell’art. 7, c. 2, del d.l. n. 173/2022 possano essere confermati.

In particolare, in tale *nuovo* decreto sulla *governance* del Piano potrebbe delinearsi, in continuità rispetto ad una intuizione, ben nota, da tempo auspicata dai Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Gianni Letta¹⁶² (nel Governo Berlusconi) e

¹⁵⁴ Si vd. la pag. 567 dell’Allegato.

¹⁵⁵ Così A. Patroni Griffi, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di “autonomia strumentale” tra politica e Amministrazione*, Napoli, 2002, p. 59.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ Sul punto, cfr. L. Bartolucci, *I rapporti tra presidente del Consiglio e ministro dell’Economia (1992-2018)*, in L. Tedoldi, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri dallo Stato liberale all’Unione europea*, cit. p. 367 ss.

¹⁵⁸ A tal proposito, G. Piccirilli, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la “fisarmonica” governativa*, in V. Di Porto, F. Pammolli e A. Piana (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, cit., p. 142 con riferimento al Governo Draghi, registra “una particolare congiuntura nella quale Presidente del Consiglio e Ministro dell’Economia e delle Finanze (nonché sottosegretario alla Presidenza del Consiglio) sono apparsi tra loro assolutamente allineati, [...] caratterizzando come particolarmente coeso il fronte che, nel governo, risulta in prima linea nelle interlocuzioni con le istituzioni europee”.

¹⁵⁹ Tale paragrafo è stato concluso il 13 gennaio 2023. Tali indiscrezioni giornalistiche sono state poi confermate, come si approfondirà dettagliatamente *infra*.

¹⁶⁰ Si vd. Federico Fubini, *Nomine, via allo spoils system anche per la squadra del PNRR. Il negoziato con Bruxelles. Il Ministro Fitto al lavoro per stringere il rapporto con la Ragioneria*, il Corriere della Sera, 6 gennaio 2023.

¹⁶¹ Il licenziamento del d.l. è previsto nel mese di febbraio 2023, a seguito di una proficua interlocuzione promossa dal Ministro Fitto con Bruxelles.

¹⁶² “La Ragioneria è l’organo che deve dare i dati che consentono l’attività di governo, non può essere appannaggio di un Ministro che pone così di fronte al suo Presidente il suo potere e fa passare solo ciò che vuole e non quello che il Presidente che è responsabile dell’attività di governo che dirigere dovrebbe avere.”

Antonio Catricalà¹⁶³ (nel Governo Monti), l'intenzione di condurre la Ragioneria, seppure limitatamente al ganglio che rendiconta la spesa del Piano, sotto l'egida di Palazzo Chigi, sottraendola a Via XX Settembre.

Contestualmente, muovendo dal modello funzionale della *governance* del Piano, nei primi sessanta giorni del Governo Meloni, si è registrato un rinnovato protagonismo della Cabina di regia¹⁶⁴, coordinata dal Ministro per gli Affari Europei, la Coesione Territoriale e il PNRR e convocata sistematicamente¹⁶⁵, in sede sia plenaria che settoriale, per affrontare le questioni connesse a specifici adempimenti e obiettivi¹⁶⁶.

Inoltre, sempre nell'ottica di un progressivo *distanziamento* dal Consiglio dei Ministri, con il Governo Meloni si dà nuovo spazio ai Comitati interministeriali. Difatti, il d.l. n. 173/2022 istituisce il Comitato interministeriale per il *made in Italy* nel mondo-CIMIM (art.9) e il Comitato interministeriale per le politiche del mare (art. 12), modificando le competenze del Comitato interministeriale per la transizione ecologica-CITE (art. 11)¹⁶⁷. In ultimo, poi, l'art. 2, c. 3, della l. n. 33/2023, recante *Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane*, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio

Quindi la Ragioneria è un organo che deve essere al servizio della Presidenza e, attraverso la Presidenza, a servizio anche dell'intero governo cioè di tutti quei Ministri, la cui attività il Presidente deve appunto promuovere e coordinare. Quindi questo è un bel tema che potete, io mi auguro, approfondire, anche oggi, perché questo è il cuore del funzionamento della Presidenza. Non bastano le strutture che ti mettano in condizione di conoscere ma ci vuole anche la possibilità e l'agilità di sovrintendere anche alla spesa pubblica e di adottare quei provvedimenti che abbiano coerenza con quei principi di bilancio". Così G. Letta, *La Presidenza come centro della decisione di governo*, in A. Razza (a cura di), *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, cit., p. 19.

¹⁶³ Cfr. A. Catricalà, *L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in A. Razza (a cura di), *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, cit., p. 21 ss.

¹⁶⁴ Il Governo Meloni si è insediato il 22 ottobre 2022 e la Cabina di regia si è riunita il 9 novembre, il 16 e il 21 dicembre 2022, 13 gennaio 2023. Durante il Governo Draghi, la Cabina di regia si è riunita saltuariamente. Sul punto, cfr. *amplius* A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery plan*, cit., p. 240, nt. 62.

¹⁶⁵ In occasione del raggiungimento degli obiettivi del Piano in scadenza al 31 dicembre 2022, il Ministro Fitto ribadisce che per raggiungere tali obiettivi "è stato cruciale ridare centralità alla Cabina di Regia, luogo di coordinamento e impulso, come voluto dal Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, che ringrazio. Oltre al premier rivolgo un ringraziamento a tutti i Ministri, le Regioni e gli enti locali, per la collaborazione assicurata e auspico che la stessa sinergia sostenga il conseguimento dei prossimi obiettivi. A tal proposito nel mese di gennaio trasmetteremo al Parlamento, come previsto dalla normativa, la relazione semestrale sull'attuazione del PNRR". Dichiarazione del 28 dicembre 2022, reperibile presso: Ministro Fitto: raggiunti gli obiettivi del PNRR in scadenza al 31 dicembre 2022, in www.governo.it.

¹⁶⁶ Nel corso della cabina di regia del 13 gennaio 2023, è stato condiviso che, nelle settimane successive, saranno convocate apposite riunioni tecniche bilaterali dove sarà verificato lo stato di attuazione di ciascuna misura, anche in vista dell'avvio della fase di aggiornamento del PNRR e dell'inserimento del capitolo *RepowerEU*.

¹⁶⁷ Il Governo Draghi aveva istituito il Comitato interministeriale per la transizione digitale (art. 8, d.l. n. 22/2021), il Comitato interministeriale per la *cybersicurezza*- CIC (art. 4, d.l. n. 82/2021) e coinvolto il Comitato interministeriale per la transizione ecologica di cui all'articolo 57-bis, d.lgs. n. 152/2006 nell'attuazione degli interventi del PNRR.

dei ministri il Comitato interministeriale per le politiche in favore della popolazione anziana (CIPA).

Conclusivamente, dunque, se è indubbio che il Governo Meloni, in maniera non dissimile dalla *governance* proposta dal Governo Conte II, abbia rafforzato enormemente il ruolo del Ministro per gli Affari Europei, bisognerà comprendere se il CIAE¹⁶⁸, valorizzato nella prima bozza di *governance* e poi marginalizzato dal Governo Draghi, ritornerà in auge.

L'evoluzione della *governance* del Piano sembra, quindi, inverare quell'endiadi inestricabile tra organizzazione dei pubblici poteri e distribuzione delle funzioni tratteggiata mirabilmente da Massimo Severo Giannini, secondo il quale, difatti, “in principio sono le funzioni”¹⁶⁹.

4.1 La nuova *governance* nel decreto *PNRR ter*: una conferma del rinnovato moto centripeto e prime criticità

La definizione di una nuova *governance* del Piano ha trovato espressione nel c.d. decreto-legge *PNRR ter*. In particolare, il Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2023¹⁷⁰ ha approvato il decreto-legge n. 13 del 2023¹⁷¹ recante *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*, convertito con modificazioni dalla legge n. 41/2023.

¹⁶⁸ L'articolo 2, c. 1, lett. c), d.P.C.M. 12 novembre 2022 – in coerenza con l'art. 2, c. 1, d.P.R. n. 118/2015 (*Regolamento per il funzionamento del Comitato interministeriale per gli affari europei, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2012, n. 234*) – prevede che il Ministro senza portafoglio per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR (*hic et inde*, Ministro) è delegato a esercitare le funzioni relative alla convocazione e presidenza del CIAE, al fine di definire le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea, nonché di consentire il puntuale adempimento dei compiti di cui alla l. n. 234/2012.

¹⁶⁹ Il riferimento è a M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, n.1/1957. In particolare, si vd. p. 14: “Ci si dovrà convincere che qualsiasi problema di riforme o riordinamento dei pubblici poteri non può esistere nel rivedere questo o quel controllo, nel disciplinare questo o quel procedimento amministrativo, o magari il procedimento amministrativo per eccellenza, nell'istituire o nel sopprimere organi, uffici, o enti, nel riordinare questa o quella carriera di pubblici dipendenti. Tutti gli aspetti in questione sono certo importanti, ma non sono principali, per la loro natura di aspetti meramente formali, e quindi accessori e conseguenti a quelli sostanziali, che sono e rimangono sempre quelli relativi alla distribuzione delle funzioni”.

¹⁷⁰ Cfr. Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 21, reperibile presso: Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 21, in www.governo.it

¹⁷¹ D.l. n. 13/2023, in GU Serie Generale n. 47 del 24-02-2023.

Il testo consta di tre parti: la prima, riguardante la revisione del sistema della *governance* per il PNRR e il PNR; la seconda, circa le disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure e di rafforzamento della capacità amministrativa e la terza, che pertiene le disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione e di politica agricola comune. Per quanto qui rileva, occorre evidentemente soffermarsi sulla Parte I del decreto.

Il testo innova nel profondo la *governance* delineata dal Governo Draghi nel d.l. n. 77/2021, promuovendo un moto centripeto che potenzia ulteriormente Palazzo Chigi e, soltanto collateralmente, il MEF. In specie, le maggiori modifiche al d.l. n. 77 /2021 sono contenute nel comma quattro dell'art. 1¹⁷² del decreto.

Innanzitutto, si prevede la soppressione del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale cui corrisponde però, in potenziale ottica compensativa, l'inserimento di un comma 3-*bis* nell'art. 2, d.l. n. 77 /2021, relativo alla Cabina di regia.

In particolare, si prevede che, proprio in relazione alle attività tese ad assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale, alle sedute della cabina di regia, ossia nella "sala di comando del Piano"¹⁷³, partecipino «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 i rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva, individuati sulla base della maggiore rappresentatività, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto [*rectius*, decreto PNRR *ter*]».

Contestualmente, viene rettificato il ruolo della Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (prevista dall'articolo 4, d.l. n. 77/2021).

La Segreteria è chiamata a supportare la Cabina di regia (non più il Tavolo permanente) e, in conformità ad un'attività più complessa rispetto a quella originariamente prevista dal d.l. n. 77/2021 , ad «elaborare e trasmettere alla stessa Cabina di regia, con cadenza periodica, rapporti informativi sullo stato di attuazione del PNRR, anche sulla base dell'analisi e degli esiti del monitoraggio comunicati dal Ministero dell'economia e delle finanze -

¹⁷² Recante *Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni titolari degli interventi PNRR*.

¹⁷³ Così M. Mobili e G. Trovati, *Fondi Ue, più poteri a Palazzo Chigi e Mef. Niente diritti di veto agli enti territoriali*, in *IlSole24Ore*, 14 febbraio 2023.

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, segnalando le situazioni rilevanti ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi».

Si prevede, poi, tramite l'inserimento della lettera *b-bis*) nell'art. 4, comma 2, d.l. n. 77/2021 che sia la Segreteria tecnica a vigilare sull'osservanza da parte delle amministrazioni centrali, nello svolgimento delle attività di coordinamento della fase attuativa del PNRR, degli indirizzi e delle linee guida elaborati dalla Cabina di regia.

All'esito di tale ricognizione competenziale, le rinnovate funzioni della Segreteria tecnica vengono trasferite alla Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, prevista dall'art. 2, d.l. n. 13/2023.

La Struttura di missione¹⁷⁴, chiamata a operare fino al 31 dicembre 2026, funge da architave tecnica della nuova *governance*.

Essa, presieduta da un coordinatore e articolata in quattro uffici di livello dirigenziale, non soltanto assorbe le funzioni della Segreteria tecnica, ma annette¹⁷⁵ anche la competenza cardine attribuita dall'articolo 5, c. 3, lett. *a*), d.l. n. 77/2021 alla Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e Ufficio per la semplificazione: ossia, il compito di individuare, sulla base delle segnalazioni trasmesse alla Cabina di regia, gli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR derivanti dalle disposizioni normative e dalle relative misure attuative e proporvi rimedi.

In conformità, rispetto a quanto accennato *supra*, la modifica più dirimente, che suggella l'accelerazione centripeta, è data dall'art. 2, c. 1, lett. *b*), d.l. n. 13/2023, il quale prevede che sia la Struttura di missione, in luogo del Servizio centrale per il PNRR (*ex art.* 6, d.l. n. 77/2021) che era incardinato presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del MEF, a rappresentare il punto di contatto nazionale per l'attuazione del Piano, assicurando e svolgendo le interlocuzioni con la Commissione europea per la verifica della coerenza dei risultati derivanti dall'attuazione e gli obiettivi e i traguardi concordati a livello europeo.

Inoltre, la Struttura di missione PNRR assolve un compito cruciale, *ex art.* 2, c. 1, lett. *d*), d.l. n.13/2023, nel sovrintendere l'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di modifica del Piano, ai sensi del, più volte citato, art. 21 del reg. UE n. 241/2021.

¹⁷⁴ Per un'analisi esaustiva delle competenze della *Struttura di missione PNRR*, si vd. il d.P.C.M. 27 aprile 2023.

¹⁷⁵ Evidenzia questo profilo anche G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2023, p. 222.

Essa, infine, in collaborazione con l'Ispettorato Generale per il PNRR, è chiamata, *ex art.* 2, c. 1, lett. *c)*, a verificare la coerenza della fase di attuazione del Piano, rispetto agli obiettivi programmati, provvedendo alla definizione di eventuali misure correttive ritenute necessarie e ad espletare, *ex art.* 2, c. 1, lett. *e)*, tutte le attività di comunicazione istituzionale e di pubblicità del PNRR, anche avvalendosi delle altre strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Difatti, ai sensi dell'art. 3, c. 4, lett. *d)*, d.P.C.M. 27 aprile 2023, il I Ufficio di livello dirigenziale generale della Struttura di missione PNRR «acquisisce dall'Ispettorato generale per il PNRR le informazioni e i dati di attuazione del PNRR a livello di ciascun progetto, ivi compresi quelli relativi al rispetto dei tempi programmati ed a eventuali criticità rilevate nella fase di attuazione degli interventi».

L'Ispettorato generale per il PNRR, poc'anzi citato, è il secondo fulcro della nuova *governance*.

Esso subentra al Servizio centrale per il PNRR.

È interessante constatare che l'abbrivo a tale nuovo assetto è riscontrabile già negli "indizi" sopraccitati, contenuti nel combinato disposto dell'art. 3, c. 6, d.P.C.M. 12 novembre 2022 e dell'art. 7, c. 2, d.l. n. 173/2022, coordinato con la legge di conversione n. 204/2022.

Difatti, da un Servizio centrale per il PNRR che, *ex art.* 7, c. 2, d.l. n. 173/2022 avrebbe dovuto operare «a supporto delle funzioni e delle attività attribuite all'Autorità politica delegata in materia di Piano nazionale di ripresa e resilienza ove nominata» [*rectius*, il Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR] si è addivenuti ad un Ispettorato Generale per il PNRR che «assicura il *supporto* per l'esercizio delle funzioni e delle attività attribuite all'Autorità politica delegata in materia di Piano nazionale di ripresa e resilienza ove nominata, anche raccordandosi con la Struttura di missione PNRR istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri»¹⁷⁶.

L'Ispettorato Generale per il PNRR ha «compiti di coordinamento operativo sull'attuazione, gestione finanziaria e monitoraggio del PNRR, nonché di controllo e rendicontazione all'Unione europea¹⁷⁷, conformandosi ai relativi obblighi di informazione, comunicazione e pubblicità».

¹⁷⁶ Tra l'altro, per il coordinamento delle attività necessarie alle finalità di cui al presente comma, è istituita presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato una posizione di funzione dirigenziale di livello non generale di consulenza, studio e ricerca.

¹⁷⁷ Ai sensi degli artt. 22 e 24, reg. UE 2021/241.

Così come il suo precursore [*rectius*. il Servizio centrale per il PNRR], anche l'Ispettorato Generale è «responsabile 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, assicurando il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel Piano, nonché alle amministrazioni territoriali responsabili dell'attuazione degli interventi del PNRR».

Per quanto concerne il suo organigramma interno, l'Ispettorato si articola in otto uffici di livello dirigenziale non generale (il Servizio centrale per il PNRR annoverava sei uffici di livello dirigenziale non generale), e, in questo caso, così come il Servizio centrale, per l'esercizio dei propri compiti, può avvalersi del supporto di società partecipate dallo Stato. Inoltre, nell'esercizio delle sue funzioni, l'Ispettorato si raccorda con le altre strutture centrali e territoriali della Ragioneria generale dello Stato¹⁷⁸, le quali «concorrono al presidio dei processi amministrativi, al monitoraggio anche finanziario degli interventi del PNRR e al supporto alle amministrazioni centrali e territoriali interessate per gli aspetti di relativa competenza. A tal fine, sono istituiti presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sei posizioni di funzione dirigenziale di livello non generale di consulenza, studio e ricerca per le esigenze degli Ispettorati competenti» (il d.l. n. 77/2021 contemplava cinque posizioni di funzione dirigenziale di livello non generale di consulenza, studio e ricerca per le esigenze degli Ispettorati competenti).

Per completezza d'analisi è, infine, opportuno evidenziare che ulteriori discontinuità con la *governance* elaborata dal Governo Draghi riguardano l'esercizio dei c.d. poteri sostitutivi e lo *spoils system*.

In particolare, l'art. 3, d.l. n. 13/2023, in tema di poteri sostitutivi e superamento del dissenso, appone delle modifiche agli artt. 12 e 13, d.l. n. 77/2021 così come convertito, con modificazioni, dalla l. n. 108/2021.

Per quanto riguarda le disposizioni in materia di poteri sostitutivi, nel caso di ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti o degli interventi¹⁷⁹ si dimezza, da trenta ad un massimo di quindici giorni, il termine di intimazione ad adempiere assegnato al soggetto attuatore da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo a rischio

¹⁷⁸ In maniera non troppo dissimile, l'art. 6, c. 2, d.l. n. 77/2021 prevedeva che il Servizio centrale per il PNRR si raccordasse con l'Unità di missione e con gli Ispettorati competenti della Ragioneria generale dello Stato.

¹⁷⁹ Specificazione, quella relativa agli interventi, prevista dal c.d. decreto *PNRR ter*.

il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente.

Inoltre, si prevede che i poteri sostitutivi si applichino non soltanto nei confronti degli enti territoriali¹⁸⁰ ma anche nei confronti degli Ambiti territoriali sociali, ossia “la sede principale della programmazione locale, concertazione e coordinamento degli interventi dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello locale”¹⁸¹.

Conformemente a quanto previsto dall’art. 12, c. 1, d.l. n. 77/2021, «in caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri provvede ad individuare l’amministrazione, l’ente, l’organo o l’ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o i provvedimenti necessari ovvero di provvedere all’esecuzione dei progetti e degli interventi, anche avvalendosi di società¹⁸² o di altre amministrazioni specificamente indicate, assicurando¹⁸³, ove necessario, il coordinamento operativo tra le varie amministrazioni, enti o organi coinvolti».

Inoltre, in caso di dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente proveniente da un organo statale che, secondo la legislazione vigente, sia idoneo a precludere, in tutto o parzialmente, la realizzazione di un intervento del Piano è «l’Autorità politica delegata in materia di PNRR ovvero il Ministro competente, anche su impulso della Struttura di missione PNRR istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri» - evidentemente non più la Segreteria tecnica, anche su impulso del Servizio centrale per il PNRR - a proporre al Presidente del Consiglio dei ministri, entro i successivi cinque giorni, di sottoporre la questione all’esame del Consiglio dei ministri per le relative determinazioni.

Infine, per quanto concerne lo *spoils system*, la blindatura delle strutture di missione istituite¹⁸⁴ presso gli enti centrali titolari dei diversi interventi previsti nel quadro delle singole Missioni viene cassata dalla revisione della *governance* operata dal d.l. n. 13/2023. In particolare, tali amministrazioni, nei limiti delle risorse già assegnate, sono facoltizzate a riorganizzare le unità di missione già istituite, prevedendo il trasferimento delle relative

¹⁸⁰ Regioni, province autonome di Trento e di Bolzano, città metropolitane, province e comuni.

¹⁸¹ Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali (lavoro.gov.it).

¹⁸² Di cui all’art. 2, d.lgs. n. 175/2016.

¹⁸³ Tale integrazione è operata dal d.l. n. 13/2023.

¹⁸⁴ Ai sensi dell’art. 8, c. 1, d.l. n.77/2021.

funzioni e attività ad altra struttura di livello dirigenziale generale da individuare tra quelle già esistenti.

All'esito della descrizione sommaria delle nuove disposizioni normative, ci si sofferma su quelli che di primo acchito appaiono essere i profili di maggiore criticità.

Il primo attiene evidentemente alla fonte con cui si è deciso di modificare la *governance*. Difatti, conformemente alla scelta, non esente da critiche, adottata nel 2021 dal Governo Draghi, si è deciso di ricorrere, anche in questo caso, allo strumento del decreto-legge.

Invero, la disinvoltura della prassi con cui si ricorre, da decenni¹⁸⁵, alla decretazione d'urgenza sembra fugare i ragionevoli dubbi relativi alla mancata sussistenza dei requisiti previsti indefettibilmente dall'art. 77, c. 2, Cost.

D'altronde, dal punto di vista sostanziale, ciò che rileva è che, già agli inizi dell'*iter* di conversione¹⁸⁶, la consolidata prassi politico-legislativa in tema di decretazione d'urgenza ha consentito agevolmente di preconizzare – senza tema di smentita così come, poi, dimostrato dagli esiti della conversione parlamentare¹⁸⁷ – che il Parlamento c.d. “emendatore”¹⁸⁸, tipico di maggioranze poco coese¹⁸⁹, potesse apportare una serie di modifiche alla *governance* delineata, e innovata, dal decreto.

Tale facile pronostico ha fatto sì che, sin dall'inizio, fosse “irragionevole pensare che l'attuazione del decreto prendesse avvio prima che fosse approvata la legge di conversione”¹⁹⁰.

Modifiche, queste apportate in fase di conversione parlamentare, non necessariamente *in*

¹⁸⁵ Cfr. A. Celotto, *L'abuso del decreto-legge. Vol. 1, Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997; A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006.

¹⁸⁶ In particolare, il d.l. n. 13/2023 è stato presentato (S. 564) al Senato in data 24 febbraio 2023 e annunciato nella seduta n. 43 del 28 febbraio 2023.

¹⁸⁷ Per le modifiche introdotte nel corso dell'esame parlamentare del d.l. n.13/2023, si vd. il *dossier Disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR, del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR, delle politiche di coesione e della politica agricola comune*, Senato della Repubblica- Camera dei deputati, XIX Legislatura, 14 aprile 2023.

¹⁸⁸ Cfr. il gruppo di ricerca coordinato da Luca Gori presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa “*Il Parlamento emendatore. Il ruolo del Parlamento nel procedimento legislativo dei disegni di legge di iniziativa governativa nella prima parte della XVI legislatura (28 aprile 2008 – 31 dicembre 2009): analisi empirica e profili metodologici (dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2010)*”. Sul punto, inoltre, sia consentito rinviare anche a A.M. Acierno, *La legge di conversione del decreto-legge al banco di prova del Covid-19*, in P. Caretti, M. Morisi e G. Tarli Barbieri (a cura di), *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fascicolo speciale, 2021.

¹⁸⁹ “Il ricorso al decreto-legge è divenuto uno strumento per compattare maggioranze disomogenee, per garantire al Governo in Parlamento un consenso, che per via di spontanea convergenza politica i gruppi parlamentari della maggioranza non gli potrebbero assicurare”. Così il deputato Bassanini in *La decretazione d'urgenza: il dibattito nella I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati: 6 ottobre – 17 novembre 1983*, p. 40.

¹⁹⁰ Così *Modificare la governance del Pnrr può ritardare l'attuazione del Piano*, Openpolis, 7 marzo 2023.

melius in tema di coerenza sistematica rispetto all'impianto di una *governance* che già patisce fisiologicamente le criticità di un rimaneggiamento tanto incisivo, e che incidono su uno degli elementi consustanziali al Piano di ripresa e resilienza, ossia il fattore temporale, che si traduce nell'adempimento rigorosamente rispettoso delle scadenze nel raggiungimento di *milestone* e *target*, teso a fugare un *allentamento* nell'attuazione dello stringente cronoprogramma del Piano.

Un contenimento deleterio dei *ritmi*, d'altronde, sembra potersi preventivare già solo con riferimento alla definizione in sede governativa della "nuova" *governance*.

È, difatti, notorio¹⁹¹ che lo *spoils system* così come la rimodulazione degli assetti organizzativi conducano di per sé a una dilazione delle tempistiche che, nel caso di specie, può ritardare¹⁹² l'attuazione del Piano, in una fase particolarmente delicata in termini di scadenze che si cumulano all'esigenza di definire entro aprile 2023 una proposta di modifica del PNRR che includa il capitolo relativo al *RepowerEU*.

Strettamente connesso a tale profilo è, poi, la seconda problematica emergente da tale modifica della *governance*: ossia il rischio di una non chiara demarcazione delle competenze tra i nuovi organi introdotti.

In particolare, il rischio di una commistione di competenze sembra palesarsi in riferimento soprattutto alla nuova Struttura di Missione della Presidenza del Consiglio e all'Ispettorato generale presso la Ragioneria generale dello Stato¹⁹³.

Entrambi gli organi sono, difatti, chiamati a operare a supporto del Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, con evidenti rischi di sovrapposizioni. All'articolo 7, c. 2, d.l. n. 173/2022, che aveva previsto che l'originario Servizio centrale per il PNRR operasse a supporto dell'Autorità politica delegata in materia di Piano nazionale di ripresa e resilienza, non ha, dunque, fatto seguito, con il d.l. n. 13/2023, il trasferimento dell'Ispettorato generale per il Piano (sostitutivo del Servizio centrale) presso Palazzo Chigi.

D'altronde, l'Ispettorato generale conserva del previo Servizio centrale, non soltanto, come visto poc'anzi, la collocazione in seno al MEF (*rectius*, Ragioneria generale dello Stato),

¹⁹¹ Rischio paventato anche dalla Corte dei conti, *Sez. riun. contr., Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 28 marzo 2023, p. 24.

¹⁹² Tale profilo è evidenziato in *Modificare la governance del Pnrr può ritardare l'attuazione del Piano*, *Openpolis*, 7 marzo 2023.

¹⁹³ Cfr. sul punto, in senso concorde, *Modificare la governance del Pnrr può ritardare l'attuazione del Piano*, *Openpolis*, 7 marzo 2023.

ma anche molte delle sue competenze, soprattutto in tema di gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del Piano.

Alla luce del fatto che la creazione della Struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio già operi coerentemente¹⁹⁴ a supporto del Ministro senza portafoglio Raffaele Fitto, il riferimento pleonastico al supporto fornito al Ministro dall'Ispettorato generale, che continua ad afferire alla Ragioneria generale dello Stato, sembra inverare una scelta politica compromissoria rispetto, forse, agli originari intenti di una dislocazione effettiva degli uffici titolari del *cuore* della rendicontazione delle spese del Piano nell'organigramma di Palazzo Chigi.

Muovendo da considerazioni simili, dunque, si può guardare anche alla determinazione, tutta *politica*, di individuare nella Struttura di missione il punto di contatto nazionale con la Commissione europea, in luogo dell'originario Servizio centrale (poi, come più volte ribadito, sostituito dall'Ispettorato generale per il PNRR), dato che, come evidenziato poc'anzi, il fulcro del sistema di monitoraggio dell'attuazione del Piano rimane in capo al MEF.

Ulteriore profilo critico riguarda il fenomeno¹⁹⁵ dell'incremento dei rinvii contenuti nelle fonti primarie a successivi provvedimenti attuativi che “mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale”¹⁹⁶ e che, inevitabilmente, coinvolgono anche il d.l. n. 13/2023¹⁹⁷, dato che, tra l'altro, è notorio¹⁹⁸ che il numero dei decreti attuativi da adottare aumenta di circa il 40 per cento durante l'*iter* parlamentare dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

In particolare, il Governo Meloni, in conformità ai dati¹⁹⁹ aggiornati al 10 gennaio 2023 dall'Ufficio per il programma di governo, dal suo insediamento ha cumulato 135

¹⁹⁴ In *Modificare la governance del Pnrr può ritardare l'attuazione del Piano*, *Openpolis*, 7 marzo 2023 si evidenzia quanto la creazione di un ufficio incardinato nella Presidenza del Consiglio a supporto dell'operato di un Ministro senza portafoglio sia del tutto coerente.

¹⁹⁵ Su questo tema cfr. F. Biondi dal Monte, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018; Eadem, *L'attuazione delle fonti primarie nella XVII Legislatura* in F. Pacini e E. Rossi (a cura di), *La XVII legislatura. Elementi per un bilancio*, Pisa, 2020, p. 75 ss.

¹⁹⁶ Così Corte cost., sentenza n. 220/2013, punto 12.1. del *Considerato in diritto*.

¹⁹⁷ Ad oggi (13 giugno 2023), consultando la banda dati dell'Ufficio per il programma di Governo - (programmagoverno.gov.it), risultano 26 provvedimenti attuativi non ancora adottati.

¹⁹⁸ Cfr. *Relazione all'Assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza*, I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni), Camera dei deputati, XVII Legislatura, 15 luglio 2015, p. 19.

¹⁹⁹ Il riferimento è alla *Prima relazione sul monitoraggio dei provvedimenti attuativi- Aggiornamento al 10 gennaio 2023 (Seconda versione aggiornata con la Legge n. 197 del 29 dicembre 2022 – Legge di Bilancio 2023)*, reperibile presso prima-relazione-sul-monitoraggio-dei-provvedimenti-attuativi-aggiornamento-al-10-gennaio-2023.pdf (programmagoverno.gov.it)

provvedimenti attuativi con riferimento alle disposizioni normative approvate.

Guardando agli assetti endogovernativi, può essere interessante constatare che i 135 provvedimenti previsti devono essere adottati per circa un terzo (il 30 per cento, pari a 40 provvedimenti) dal Ministero dell'Economia e delle finanze, il 12,6 per cento (17 provvedimenti) dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, il 7,4 per cento (10 provvedimenti) dal Ministero dell'Agricoltura, sovranità alimentare e foreste, mentre le restanti Amministrazioni devono adottare meno di 10 provvedimenti ciascuna.

Peraltro, il Governo Draghi, sulla spinta propulsiva dell'attuazione del Piano, aveva elaborato un nuovo metodo operativo²⁰⁰ al fine di accelerare il processo di adozione dei decreti attuativi di cui una delle maggiori criticità procedurali si individuava proprio nella fase di concertazione del Ministero dell'economia e delle finanze, il quale, a conferma ulteriore della propria pervasiva incidenza nelle dinamiche endogovernative, interviene su circa il 70 per cento dei provvedimenti attuativi.

Proprio con riferimento a tale problematicità, tra l'altro, il Ministero ha fornito alle altre Amministrazioni alcune indicazioni con la circolare del 28 aprile 2021 del Capo di Gabinetto del MEF per razionalizzare l'invio dei provvedimenti al dicastero ai fini dell'espressione del concerto.

Inoltre, per completezza d'analisi, non può sottacersi la circostanza per cui i trasferimenti di competenze tra Ministeri contribuiscano inesorabilmente all'aumento dello *stock* dei provvedimenti attuativi che la procedura semplificata (*ex art.* 13, d.l. n. 173/2022) prevista per il riassetto delle strutture adibite alla gestione del PNRR non sembra poter mitigare.

Infine, ulteriori perplessità riguardano la soppressione del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale e la presunta efficacia compensativa del coinvolgimento in cabina di regia del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, del Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e del Presidente dell'Unione delle province d'Italia, del sindaco di Roma capitale, nonché dei rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva, individuati sulla base di una «maggiore rappresentatività» parametrata a criteri indefiniti e in quanto tali incerti.

²⁰⁰ Cfr. Ufficio per il programma di Governo - Provvedimenti attuativi della XVIII Legislatura, un nuovo metodo operativo (programmagoverno.gov.it)

D'altronde, tali dubbi sembrano essere suggeriti dalla notoria impostazione essenzialmente “top-down”²⁰¹ del Piano, in cui la marginalizzazione delle autonomie sembra confermare il *vulnus* dell'assenza nell'ordinamento italiano di una seconda Camera di rappresentanza territoriale²⁰².

5. Prime osservazioni conclusive.

La ricostruzione dell'evoluzione della *governance* del Piano consente di trarre alcune prime considerazioni conclusive che muovono dalla necessità di problematizzare alcune tendenze emerse nella trattazione in esame. In particolare, l'attuazione del Piano consente di rileggere nel contesto euro-nazionale la “multipolarità diseguale”²⁰³ del Governo, espressione del policentrismo strutturale e funzionale dei governi di coalizione, non troppo dissimile dalla celebre formula di “un modello né monocratico né collegiale, a direzione plurima dissociata (‘governo per ministeri’)”²⁰⁴.

Se già negli anni Ottanta era chiaro che, muovendo da una prospettiva strettamente politica, “non tutti i Ministri sono uguali”²⁰⁵, ciò che rileva oggi è quella che potrebbe definirsi l'*eziologia* della disegualianza.

Ad una diversità dapprima connaturata al peso politico rivestito dal partito di appartenenza del Ministro nei c.d. *rapporti di forza* della “Repubblica dei partiti”²⁰⁶, contestualmente all'avanzamento del processo di integrazione europea, si è sostituito un differente peso politico ministeriale scaturente da dinamiche esogene, relative al ruolo rivestito da un determinato dicastero nei consessi europei.

Com'è noto, in Italia, tutto ciò, ad esempio, ha prodotto un iniziale predominio del Ministero degli Affari Esteri competente *ratione materiae* in ambito europeo, dovuto all'“*imprinting*” originario del processo di integrazione europea come organizzazione

²⁰¹ Sul punto, cfr. L. Ferraro, *Il ruolo del sistema delle autonomie territoriali e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, in *Passaggi Costituzionali*, n. 2/2021; Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati (in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome), *Il PNRR e le Assemblee legislative. Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022*, cit., p. 27 ss.

²⁰² Sul punto, cfr., *ex multis*, L. Di Majo, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, spec. p. 256 ss. e la bibliografia ivi citata.

²⁰³ Il riferimento è a L. Ventura, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano, 1988.

²⁰⁴ Così E. Cheli e V. Spaziante, *Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. Ristuccia (a cura di), *L'istituzione governo - Analisi e prospettive*, Milano, 1977, p. 49.

²⁰⁵ Così L. Ventura, *Il Governo a multipolarità diseguale*, cit., p. 130.

²⁰⁶ Il riferimento è a P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, riedizione del 2021.

internazionale”²⁰⁷, cui ha fatto seguito con la “settorializzazione delle politiche”²⁰⁸ il rafforzamento dei Ministri di settore e, dopo il Trattato di Maastricht, soprattutto del Ministero dell’Economia.

In tale cornice, può essere interessante collocare l’evoluzione – all’insegna della “*tecnica del riuso selettivo*”²⁰⁹ – della *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza, intesa quale, interessante e recente, osservatorio attraverso cui guardare all’interlocuzione con Bruxelles intrattenuta dall’Esecutivo, in una fase di inusitata emergenza socio-sanitaria.

D’altronde, le tre staffette governative della XVIII Legislatura, in combinato disposto alla concatenazione di crisi – senza eguali e senza soluzione di continuità²¹⁰ – che stanno imperversando in Europa, hanno delineato un repentino e profondo mutamento degli assetti endogovernativi.

Si cerca dunque, conclusivamente, di analizzare le cause e il precipitato politico-istituzionale di tale eterogenea modulazione degli assetti dell’Esecutivo, di cui la *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza è la cartina al tornasole.

La costante comune a tutte e tre le esperienze governative chiamate a fronteggiare l’esperienza pandemica, in piena coerenza con le pregresse tendenze euro-nazionali, è il rafforzamento, ormai assodato, del Presidente del Consiglio, cui si cumula, però, una differente interrelazione con i due Ministri (*rectius*, Ministro per gli Affari europei e Ministro dell’Economia e delle Finanze) che, nel processo di integrazione europea, con diverse modalità e in diversi anni, sono stati protagonisti delle politiche europee.

D’altronde, se, com’è noto, il governo nazionale è stato rafforzato dalla trazione intergovernativa del processo di integrazione europea, sedimentatasi soprattutto a partire dalla crisi del debito sovrano dell’Eurozona²¹¹, concordemente, nella strategia della ripresa post-pandemica, in specie nella prima fase di definizione della stessa (in cui, ad esempio, addirittura “organismi intergovernativi atipici”²¹² quali l’Eurogruppo e il Consiglio dei

²⁰⁷ Coi N. Lupo, *Il governo tra Roma e Bruxelles*, in F. Musella (a cura di), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019 p. 212.

²⁰⁸ Così N. Lupo, *Gli interlocutori europei, nel processo di integrazione europea e nei meccanismi di governo dell’Unione*, cit., p. 1745.

²⁰⁹ S. Niccolai, *L’influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 224 conia questa icastica formula per evidenziare quanto la *governance* del Piano sia costruita *riqualificando* una serie di materiali (organi e procedure) che già esistono e connotano la nostra forma di governo e di stato.

²¹⁰ L’evidente riferimento è alla pandemia, all’invasione russa dell’Ucraina e alla crisi socio-economica conseguente all’inizio della guerra.

²¹¹ Evidenzia tale profilo N. Lupo, *Il governo tra Roma e Bruxelles*, cit., p. 198.

²¹² E. Griglio, *La fisarmonica parlamentare in prospettiva comparata*, in V. Di Porto, F. Pammolli e A. Piana (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, cit., p. 95.

governatori del MES hanno assunto un ruolo nevralgico), le spinte intergovernative hanno prevalso²¹³.

Sul versante nazionale, ciò ha fatto sì che, sin dall'inizio della gestazione ancora piuttosto embrionale della strategia di ripresa, si registrasse nell'esperienza del Governo Conte II il consolidamento di una stretta sinergia tra Presidente del Consiglio e Ministro per gli affari europei. A tale tipo di stretta collaborazione si è, sin da subito, affiancato un pervasivo coinvolgimento del CIAE (in specie del Comitato tecnico di valutazione).

La circostanza per la quale si sia scelto di dare nuovo slancio, dopo la marginalizzazione registratasi nell'antecedente Governo Conte I, al CIAE, attribuendo al suo organo di coordinamento tecnico, il CTV, la gestione dei lavori istruttori per la redazione del Piano (cfr. paragrafo 4), conferma la natura omnicomprensiva, dal punto di vista contenutistico e funzionale, del PNRR.

È, dunque, proprio la variegata ed eterogenea natura degli interessi coinvolti a giustificare, in fase di scrittura del Piano, il coinvolgimento di un comitato interministeriale, qual è appunto il CIAE.

Tale faticosa attività di sintesi, che, dunque, si giustifica (invero, soltanto parzialmente, a causa della cogenza delle scadenze imposte dal reg. UE n. 241/2021 già per la presentazione dei Piani) nella primissima fase istruttoria, sembra però divenire alquanto anacronistica successivamente.

Difatti, non è un caso che, contestualmente all'entrata in carica del Governo Draghi e all'approvazione del Piano, il CIAE smarrisca di nuovo la rinnovata centralità. Difatti, in fase di approvazione del Piano, predomina l'esigenza di individuare, in tempi celeri e modalità univoche, i contenuti dello stesso.

Così come, successivamente, la necessità di uniformarsi al cronoprogramma del Piano marginalizza la negoziazione politica (*rectius*, il Parlamento²¹⁴) a favore di un adempimento rigoroso delle scadenze nel raggiungimento di *milestone* e *target*.

²¹³ Cfr. E. Bressanelli e L. Quaglia, *La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, in *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2021, pp. 353-375.

²¹⁴ Sul punto, cfr. G. De Minico, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021; E. Vivaldi, *L'attività conoscitiva, di indirizzo e di controllo del Parlamento in relazione al PNRR*, in V. Di Porto, F. Pammolli e A. Piana (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, cit.; e, se si vuole, sia consentito rinviare a A.M. Acierno, *Il ruolo del Parlamento nella fase di elaborazione e approvazione del PNRR e nella prima fase di attuazione*, in V. Di Porto, F. Pammolli, e A. Piana (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, cit.

Il Governo Draghi nel delineare la *governance* del Piano ne incardina il cuore, ossia “il *core* dell’attività di monitoraggio”²¹⁵, nel MEF.

Una scelta, questa, comune alla stragrande maggioranza degli altri Paesi europei coinvolti nel Dispositivo di ripresa e resilienza, e che, per certi versi, sembra porsi in una sorta di linea di continuità rispetto all’esperienza di uno degli antesignani²¹⁶ più dibattuti dei c.d. governi tecnici, ossia il Governo Monti.

Nel novembre 2011, in seguito alla crisi del IV Governo Berlusconi, indotta dallo spropositato innalzamento dello *spread* tra titoli italiani e titoli tedeschi, subentra il governo Monti.

Nella gestione dell’emergenza finanziaria da parte del Governo Monti è interessante constatare la circostanza per cui il Presidente del Consiglio abbia ricoperto per più di otto mesi la carica di Ministro dell’Economia e delle finanze, fino alla nomina, soltanto nel luglio del 2011, di Vittorio Grilli, un economista, che, sin dalla nascita del Governo Monti, aveva ricoperto la carica di viceministro dell’Economia e delle Finanze.

Tra il Governo Monti e il Governo Draghi sembrano, dunque, palesarsi manifestamente alcune similitudini, a partire dalla chiara provenienza c.d. *tecnica* del Presidente del Consiglio e dei Ministri che *pesano* (su tutti, il Ministro dell’Economia e delle Finanze), dal sostegno di un’amplissima maggioranza parlamentare e dall’approccio pragmatico teso a garantire la continuità dell’azione amministrativa, di cui si trova traccia nel Governo Monti, come visto poc’anzi, nella staffetta Monti-Grilli, e, nel Governo Draghi, nella scelta, ad esempio, di delegare le funzioni del Ministro per gli Affari europei al Sottosegretario Enzo Amendola, che nel Governo Conte II aveva rivestito tale carica.

La principale differenza registrabile, ad oggi, tra il Governo Monti e il Governo Draghi, riguarda la scelta dell’ex Presidente della Banca centrale europea di abbandonare, dopo l’esperienza governativa, l’agone politico, rinunciando alla creazione di nuove formazioni politiche, che invece, ad esempio, Mario Monti (istituendo *Lista civica*) e Lamberto Dini (fondando il movimento *Rinnovamento Italiano* nell’ambito della Lista Dini) hanno perseguito²¹⁷.

Il Governo Meloni, in riferimento alla *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza, alla diarchia instauratasi con il Governo Draghi tra Presidente del Consiglio e

²¹⁵ Così C. Tozzi, *Procedure normative per l’attuazione del PNRR: tra vecchie e nuove prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 3/2023, p. 151.

²¹⁶ Senza, ovviamente, tralasciare il Governo Dini e il Governo Ciampi.

²¹⁷ Su una sorta di “*leader in uscita*” cfr., M. Calise, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016.

MEF, ha sostituito un rinnovato moto centripeto, che nella Presidenza del Consiglio dei Ministri trova il suo naturale fulcro.

La *governance riscritta* dal Governo Meloni, al netto delle criticità relative al possibile rallentamento delle riforme in programma e al rischio di una commistione di competenze tra i nuovi organi introdotti, sembra volersi emancipare dal predominio del MEF.

Tale intento, però, palesatosi sin da subito nel d.l. n. 173/2022, sembra avere trovato una, soltanto parziale, formalizzazione nella “nuova” *governance* contenuta nel d.l. n. 13/2023. Di ciò è sintomatica la scelta di individuare il «punto di contatto nazionale» con la Commissione europea nella nuova Struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in luogo del Servizio Centrale per il PNRR, poi sostituito dall’Ispettorato generale per il PNRR, sebbene, però, lo stesso Ispettorato non soltanto resti incardinato nel MEF (in specie, nel Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), ma, soprattutto, rimanga anche responsabile del monitoraggio sull’attuazione delle riforme e degli investimenti del Piano.

Benché, dunque, sia plausibile che il governo Meloni, in quanto sostenuto da una coalizione guidata dall’unico partito all’opposizione del precedente Esecutivo di “unità nazionale”, abbia cercato ragionevolmente di evidenziare una certa discontinuità nella propria azione rispetto al suo predecessore, marginalizzando gli elementi c.d. “tecnocratici”²¹⁸ a favore di un sedicente “ritorno della politica”²¹⁹, tale tipo di *revirement* pare essersi realizzato, come detto poc’anzi, soltanto sul piano politico-mediatico, piuttosto che su un versante effettivo. L’esempio addotto a sostegno di tale tesi, muovendo dal caso dell’Ispettorato generale per il PNRR, sembra, dunque, confermare l’imprescindibile necessità di usufruire di apparati tecnici (di cui il MEF è chiara esemplificazione) nell’interlocuzione costante con la Commissione europea, “vera protagonista dell’attuazione dei PNRR”²²⁰, nell’ambito di un *metodo di governo* che, come visto nel paragrafo 2, sembra andare sedimentandosi soprattutto nell’archetipo della nuova *governance* economica europea²²¹.

D’altronde, che il ruolo del MEF continui a rivestire un peso specifico notevole nell’attuazione del Piano e nelle dinamiche euro-nazionali, lo si desume anche dalla nuova

²¹⁸ Il Ministero dell’Economia e delle Finanze è affidato a un politico, Giancarlo Giorgetti. In verità, anche in questo frangente si è preferito assicurare un certo margine di continuità, avendo Giorgetti rivestito nel precedente Esecutivo il ruolo di Ministro dello Sviluppo Economico.

²¹⁹ Anche G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 225 mutua la medesima espressione.

²²⁰ Così N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, cit., p. 10.

²²¹ Per gli sviluppi più recenti sulle nuove regole di *governance* economica, si vd. La Commissione propone nuove regole di *governance* economica adeguate alle sfide future (europa.eu).

riorganizzazione del Ministero, all'insegna di un "sistema coerente con i nuovi tempi dell'economia e in linea con il nuovo approccio europeo"²²².

Invero, una linea di discontinuità più effettiva sembra essersi registrata nelle scelte operate con riferimento alla successione dei Ministri che nell'esperienza del Governo Draghi hanno avuto modo di fungere da "capofila"²²³ delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione di *milestone* e *target* del Piano.

Il riferimento è evidentemente alla scelta di non confermare il Ministero dell'Innovazione tecnologica e della Transizione digitale²²⁴ (che il governo Draghi aveva affidato al *tecnico* Vittorio Colao).

Così come, d'altronde, tenendo in opportuna considerazione i Dicasteri maggiormente coinvolti nell'attuazione del Piano, un'ulteriore conferma del *ritorno alla politica* è riscontrabile nella scelta di affidare non più a tecnici, ma a personalità eminentemente politiche, il Ministero della Transizione ecologica (guidato da Roberto Cingolani nel Governo Draghi e sostituito nel governo Meloni dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, di cui è responsabile Gilberto Pichetto Fratin) e il Ministero delle Infrastrutture e mobilità sostenibili (ora Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, affidato a Matteo Salvini, successore di Enrico Giovannini).

Inoltre, può apparire di qualche interesse indagare la sinergia sussistente tra Presidente del Consiglio e Ministro per gli affari europei.

Una cooperazione, questa, che sembra essere stata favorita dall'emergenza pandemica e dagli effetti, nel caso italiano – con riferimento al numero di risorse impiegate – potenzialmente palingenetiche del Piano nazionale di ripresa e resilienza sul *sistema Paese*, di cui, come già rimarcato, si trova traccia, tra l'altro, nella scelta del Governo Draghi di

²²² Il 16 marzo 2023, il Ministro Giorgetti si è espresso in questi termini, in occasione dell'approvazione del d.P.C.M. che ha operato la nuova organizzazione del Mef. (Approvata nuova riorganizzazione MEF – Ministero dell'Economia e delle Finanze). In particolare, nel testo si prevede un nuovo *Dipartimento dell'Economia* a cui sono attribuite competenze in materie di interventi finanziari nell'economia (tra gli altri nei settori delle infrastrutture, garanzie pubbliche, sostegno sociale e all'export), valorizzazione del patrimonio pubblico e gestione delle partecipazioni societarie dello Stato e tutela degli attivi strategici. Al Tesoro sono attribuite le competenze sulla programmazione economico finanziaria, la gestione del debito pubblico, i rapporti finanziari europei e internazionali, la regolamentazione e vigilanza finanziaria. Si aggiunge, poi, la direzione per i rapporti con gli investitori e istituzioni finanziarie.

²²³ Così G. Piccirilli, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, cit., p. 153. L'Autore, in particolare, ricostruisce analiticamente in un prospetto grafico le singole Amministrazioni coinvolte per missione.

²²⁴ Con riferimento alle linee di intervento promosse dal nuovo Ministero delle Imprese e del Made in Italy nell'ambito della Missione 1 del Piano *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo* sono stanziati complessivamente 21,528 miliardi di risorse previste dal PNRR e dal Piano Nazionale Complementare (PNC). Sul punto, si vd. *amplus* Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (mimit.gov.it).

non nominare un Ministro per gli Affari europei ma di preservarne la continuità d'azione nella scelta del sottosegretario cui delegare le relative funzioni.

In riferimento a tale profilo, il governo Meloni sembra, invece, essersi mosso nel solco del Governo Conte II, favorendo un rafforzamento del Ministro per gli Affari europei e una rivitalizzazione della Cabina di regia.

Difatti, un'ulteriore tendenza emersa dalla ricognizione effettuata concerne il rapsodico protagonismo della cabina di regia nel passaggio dal Governo Draghi al Governo Meloni. Il rinnovato presenzialismo, anche e soprattutto nel dibattito pubblico, della cabina di regia contestualmente all'entrata in carica del Governo Meloni pare potersi spiegare alla luce della distinzione sussistente tra "l'indirizzo politico ordinario e quello relativo all'attuazione del Piano"²²⁵, delineatasi con l'insediamento del Governo Meloni e non registratasi nell'esperienza del Governo Draghi, essendo quest'ultima connotata da una piena assimilazione tra l'indirizzo governativo e quello dettato dal Piano²²⁶, favorita indubbiamente dallo *standing* tecnico del Presidente del Consiglio e dalla amplissima coalizione a sostegno dell'Esecutivo.

D'altronde, è interessante constatare che il peso rimarchevole assunto dal "momento tecnico"²²⁷ nell'attuazione del Piano sia desumibile, tra l'altro, dall'incremento di Comitati interministeriali istituiti, sin dall'insediamento del governo Meloni, dal d.l. n. 173/2022 (cfr. *supra* paragrafo 4)²²⁸.

Il noto policentrismo governativo nel delineare un progressivo distanziamento dal Consiglio dei Ministri sembra sostituire alla "destrutturazione della collegialità"²²⁹ una collegialità "a geometria variabile"²³⁰, che potrebbe definirsi *per Missione*, laddove "l'articolazione del Piano per missioni [...] ha condotto naturalmente a un raccordo più stretto tra le amministrazioni coinvolte nella realizzazione di una stessa Missione"²³¹.

²²⁵ Così G. Piccirilli, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, cit., p. 148.

²²⁶ Sul punto, cfr. *amplius ibidem*.

²²⁷ Così G. Menegus, *La governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, cit., p. 947.

²²⁸ In tal senso, E. Catelani, *L'accentramento del potere decisionale nel governo e le fonti di gestione dell'emergenza sanitaria*, cit., p. 262, nt. 28 evidenzia una certa "sensibilità per i Comitati interministeriali" agli albori della XIX legislatura.

²²⁹ Cfr. M. Cuniberti, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, p. 45 ss. Riferimento già richiamato da A. Conzutti, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, cit., p. 734.

²³⁰ Si ricontestualizza l'espressione utilizzata da M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2021, p. 13 con riferimento alla composizione della cabina di regia.

²³¹ Così G. Piccirilli, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, cit., p. 153.

Del resto, però, l'esperienza recente della cabina di regia se, da un lato, ha contribuito (anch'essa) ad un fisiologico rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio che la presiede²³², dall'altro, non ha marginalizzato il Consiglio dei Ministri²³³, se si considera, ad esempio, il coinvolgimento di quest'ultimo nella procedura semplificata di riorganizzazione dei Ministri (*ex art. 13, c. 1, d.l. n. 173/2022*) che avviene tramite d.P.C.M. adottati (entro il 30 giugno 2023) su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri dietro parere del Consiglio di Stato.

Parimenti, in materia di poteri sostitutivi, in caso di perdurante inerzia nell'attuazione del Piano, è lo stesso Consiglio dei Ministri che individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, oppure alternativamente nomina uno o più commissari *ad acta*.

Non sembra un caso, d'altronde, che nell'enucleazione delle competenze della cabina di regia, nell'articolo 2, c. 2, d.l. n. 77/2021²³⁴, si sia deciso di inserire un espresso richiamo all'art. 2, l. n. 400/1988, con riferimento alla necessità di preservare le attribuzioni del Consiglio dei Ministri, in maniera non dissimile, tra l'altro, dal contenuto del comunicato ufficiale del servizio stampa della Presidenza del Consiglio del 5 agosto 1983²³⁵, in cui si menzionava l'informale costituzione di un «Consiglio di Gabinetto, che assiste il Presidente e il Vicepresidente nel lavoro politico, ferme restando le attribuzioni del Consiglio dei Ministri».

Un organo, il Consiglio di Gabinetto, la cui possibile istituzione è stata poi, com'è noto, espressamente formalizzata dall'art. 6, l. n. 400/1998.

Sebbene acuta dottrina²³⁶ abbia da subito evidenziato i profili di difformità che, in punto di diritto, connotano la cabina di regia rispetto al Consiglio di gabinetto, muovendo soprattutto dalla circostanza per cui la stessa non vanta «una composizione stabile e

²³² Già G. Quadri, *I comitati di Ministri*, Milano, 1997, p. 15 ss. muovendo dall'esperienza britannica (spec. p. 69 ss.) dei *cabinet Committees* (molto affini per competenza e funzioni alla Cabina di regia del PNRR) evidenzia quanto l'indirizzo politico e generale del Governo venga preservato nel Comitato dalla Presidenza del Comitato nonché dalla loro composizione e struttura.

²³³ G. Piccirilli, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, cit., p. 145, dalla presenza anomala dei Sottosegretari alla Presidenza nella cabina di regia fa derivare una prima differenza rispetto alla partecipazione al Consiglio dei Ministri.

²³⁴ «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400, la Cabina di regia esercita poteri di indirizzo etc.».

²³⁵ Menzionato da L. Ventura, *Il Governo a multipolarità diseguale*, cit., p.170, nt. 7.

²³⁶ Sulla eccentricità della cabina di regia rispetto al quadro degli organi "non necessari" (compreso il Consiglio di gabinetto) definiti dalla l. n. 400/1988, cfr. F. Bilancia, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Napoli, 2023, p. 140 ss.

prescinda dal rilievo o dalla rappresentatività politica dei soggetti coinvolti²³⁷, una similitudine tra i due organi sembra, però, ravvisarsi nell'esplicito riferimento *competenziale* di cui all'art. 6, c. 2, l. n. 400/1998, il quale prevede che «Il Presidente del Consiglio dei ministri può invitare a singole sedute del Consiglio di Gabinetto altri ministri in ragione della loro competenza», rievocando in un certo qual modo il coinvolgimento di Ministri e Sottosegretari competenti in relazione alle tematiche affrontate in ciascuna seduta previsto per la Cabina di regia.

Storicamente, è notorio che il venir meno del c.d. Pentapartito abbia suggellato l'inesorabile declino del Consiglio di Gabinetto – che avrebbe dovuto rappresentare la “guida partitica (più che politica) delle istituzioni”²³⁸ – dei Comitati dei Ministri (di cui, invero, la dottrina più recente²³⁹ ha evidenziato una più schietta similitudine rispetto all'attività meramente istruttoria ascrivita alla cabina di regia) e dei Comitati interministeriali²⁴⁰.

In una prospettiva funzionale, dunque, nella evoluzione della *governance* del Piano sembra predominare, soprattutto nell'ambito di un Governo, non tecnico e non di unità nazionale, qual è il Governo Meloni, una parziale inidoneità del “Consiglio dei Ministri a riflettere quella multipolarità eguale che, all'interno di un policentrismo diseguale, è necessaria anche al solo fine di dare un *minimum* di unità all'azione di governo”²⁴¹.

A tale incapacità, dunque, sembra, in parte, sopperire la “multipolarità eguale”²⁴² della Cabina di regia, che, non a caso, difatti, predomina sulla “multipolarità diseguale”²⁴³ dei

²³⁷ Così G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 217.

²³⁸ Così S. Merlini e G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., p. 210.

²³⁹ Il riferimento è a G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 218. L'Autore, in particolare, ravvede proprio nell'attività “preparatoria” della cabina di regia una chiara assonanza con l'art. 5, c. 2, lett. h) della l. n. 400/1988, il quale prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 95, primo comma, della Costituzione «può disporre, con proprio decreto, l'istituzione di particolari Comitati di ministri, con il compito di 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 anche di esperti non appartenenti alla pubblica amministrazione».

²⁴⁰ Sul tema, *ex multis*, cfr. l'approfondita analisi di G. Mobilio, *I comitati interministeriali nella struttura policentrica del governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017.

²⁴¹ Così L. Ventura, *Il Governo a multipolarità diseguale*, cit., p. 173.

²⁴² L. Ventura, *Il Governo a multipolarità diseguale*, cit., p. 167 ss. L'espressione viene coniata dall'autore con riferimento al Consiglio di gabinetto come direttorio politico, ma si crede possa essere declinata coerentemente anche alla cabina di regia, laddove l'eguaglianza della multipolarità deriva, nel caso di specie, dal coinvolgimento *ratione materiae* dei Ministeri e dei Sottosegretari competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta.

²⁴³ L. Ventura, *Il Governo a multipolarità diseguale*, cit., p. 155 ss., per il quale l'esito, per certi versi fisiologico, di un Governo a multipolarità diseguale è il proliferare di un sistema di Comitati interministeriali.

Comitati interministeriali, chiamati perlopiù a coadiuvare la stessa Cabina di regia²⁴⁴, espletando funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico.

D'altronde, però, il proliferare recente di numerose cabine di regia²⁴⁵ sembra porre ben più di qualche perplessità in termini di diluizione (nei rivoli del coordinamento) del centro di imputazione della responsabilità politica, commistione di competenze e ridondanza ostativa ai controlli funzionali ad uno strumento “*performance based*”.

Con specifico riferimento alla maggiore “operatività”²⁴⁶ – ancora tutta da vagliare in termini qualitativi che esulino dal mero incremento del numero delle convocazioni – della Cabina di regia, definita dal Ministro Fitto «luogo di confronto costante»²⁴⁷, non sembra, però, potersi ancora delineare un netto mutamento di paradigma rispetto alla conclamata²⁴⁸ inidoneità di tale organo ad integrare la “sede privilegiata del raccordo interistituzionale e delle relative negoziazioni”²⁴⁹.

²⁴⁴ G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 218, individua proprio nella possibilità della Cabina di regia di partecipare, attraverso un delegato, ai Comitati interministeriali per la Transizione digitale ed ecologia “uno strumento per conservare l’unità dell’indirizzo politico-amministrativo deciso dal Governo”.

²⁴⁵ Per una ricostruzione relativa alla genesi e agli antesignani della cabina di regia, cfr. F. Costantino, *La cabina di regia del PNRR*, in *Mondoperaio*, Roma, 2021, pp. 33-37. Per un riferimento risalente, ma piuttosto suggestivo per quanto qui rileva, si consideri la proposta – poi non realizzata – di costituire nel secondo Governo Berlusconi “una fantomatica cabina di regia in materia economica e sociale, presieduta dal vice Presidente del Consiglio Fini per ridimensionare il Ministero dell’Economia e realizzare un indirizzo collegiale nella formazione della politica economica”. Così G. Tarli Barbieri, *Presidente del Consiglio e situazione di crisi politica (2001-2010)*, in S. Merlini (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, cit., p. 43.

Tra i riferimenti più recenti, meritano di essere menzionate la Cabina di regia per la determinazione dei LEP (prevista dal comma 792, dell’art. 1, l. n. 197/2022 recante *Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*), la Cabina di regia per la crisi idrica, istituita dal d.l. n. 39/2023 (c.d. d.l. *Siccità*) e la Cabina di regia presso il Ministero dell’istruzione e del merito, composta da rappresentanti del Ministero, delle Regioni e degli Enti locali, con funzioni di supporto, monitoraggio e valutazione dell’attuazione e dell’efficacia degli interventi del Piano di azione nazionale 2021-2025, istituita con decreto ministeriale n. 58 del 29 marzo 2023.

²⁴⁶ Così G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 220 con riferimento all’incremento delle riunioni della Cabina di regia.

²⁴⁷ Così *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*, Senato della Repubblica, XIX Legislatura, 60° seduta, p. 39.

²⁴⁸ G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 218 che, in nota 50, richiama anche R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, 2022, pp. 234-235. Sul punto, però, concorda anche F. Bilancia, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, cit., p. 140 ss.

²⁴⁹ Così 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, p. 78.

La nuova composizione della cabina di regia – tesa espressamente a «non tagliare il cavo del partenariato»²⁵⁰, a dispetto della soppressione “beffarda”²⁵¹ del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale²⁵² – e il nuovo ‘metodo operativo’ della stessa che marginalizza «il grande tavolo di tutti i partecipanti»²⁵³ promuovendo «diversi incontri settoriali con tutte le organizzazioni di categoria, per avere da ognuna di loro proposte e un confronto»²⁵⁴ può, forse, in ottica prospettica, contribuire a rendere potenzialmente più determinante e risolutiva la cabina *de qua*.

Conclusivamente, tentando di razionalizzare le risultanze di questa disamina, si traggono delle considerazioni di sintesi sull’evoluzione della *governance* del Piano.

Dai primi riscontri emersi, si desume che la nuova *governance* delineata dal d.l. n. 13/2023 si incardina su una tripartizione competenziale tesa a distinguere «attività di coordinamento strategico e di interlocuzione istituzionale con la Commissione europea»²⁵⁵ imputate all’Autorità politica delegata in materia di PNRR, «attività di tipo contabile–finanziario e gestionale–operativo»²⁵⁶ delegate al Ministero dell’Economia e delle finanze e «quelle attuative, di titolarità delle singole Amministrazioni centrali»²⁵⁷.

Tale tricotomia non pare porsi in un rapporto di piena adesività rispetto alle istanze europee. In specie, tale nuovo assetto della *governance* non risulta rispondente alla necessità di individuare «*clear responsibilities*»²⁵⁸ espressamente indicata nelle *Linee guida* attuative emanate dalla Commissione europea.

Difatti, la Commissione, ai fini dell’attuazione del Piano, già nel gennaio 2021, ha sancito

²⁵⁰ Così *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*, Senato della Repubblica, XIX Legislatura, 60° seduta, p. 40.

²⁵¹ G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, cit. 211, si esprime in questi termini, trattandosi “dell’unico organo espressamente qualificato come permanente”.

²⁵² Nella *Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, p. 102, si evidenzia che «i rappresentanti del partenariato nel corso della riunione del 20 aprile 2023 hanno espresso un forte apprezzamento per la nuova modalità di confronto diretto con il Governo in tema di attuazione del PNRR». Per una ricognizione sulle attività svolte dal Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale fino al mese di luglio 2022, si vd. la relazione trasmessa dal Presidente Treu al Presidente del Consiglio e reperibile qui: <https://www.italiadomani.gov.it/it/news/tavolo-per-il-partenariato--depositata-la-relazione-del-coordina.html>

²⁵³ *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*, Senato della Repubblica, XIX Legislatura, 60° seduta, p. 40.

²⁵⁴ *Ibidem*.

²⁵⁵ *Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, p. 101.

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ *Ibidem*.

²⁵⁸ Così Commissione europea, *Commission Staff Working Document. Guidance To Member States Recovery and Resilience Plans*, SWD (2021) 12 final, p. 46.

schiettamente l'esigenza di individuare un «coordinatore»²⁵⁹ che non solo integri il punto di contatto nazionale con la Commissione, ma sia «responsabile dell'attuazione dei piani di recupero e resilienza, di garantire il coordinamento con le altre autorità competenti del Paese (compresa la necessità di assicurare la coerenza con l'uso di altri fondi UE)²⁶⁰, di monitorare i progressi su *milestone* e *target*, di supervisionare e assicurare l'attuazione delle misure di controllo e di audit»²⁶¹, disponendo della «capacità amministrativa, dell'esperienza istituzionale, delle competenze e del mandato/autorizzazione per esercitare tutti i compiti pertinenti»²⁶².

La scelta del Governo Meloni di ascrivere alla “nuova” Struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio il punto di contatto nazionale con la Commissione facendo, però, residuare in capo all'Ispettorato Generale per il PNRR (presso il Dipartimento della Ragioneria dello Stato-MEF) i compiti di coordinamento operativo sull'attuazione, gestione finanziaria e monitoraggio del PNRR, nonché di controllo e rendicontazione all'Unione europea pare, in parte, confutare l'impostazione caldeggiata dalla Commissione, a favore di ragioni politiche interne che, ad ogni modo, non respingono la tesi per la quale preservare il “regime di relativa autonomia della Ragioneria generale dello Stato”²⁶³ risponde alla necessità di “segnare uno stacco tra gli organi tecnici che accertano l'impatto delle politiche di spesa e il livello di decisione politica”²⁶⁴.

²⁵⁹ *Ibidem*.

²⁶⁰ In tal senso, si vd. l'*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*, Senato della Repubblica, XIX Legislatura, 60° seduta, p. 33 allorché il Ministro Fitto ha affermato: «Partirò da un dato, che è stato oggetto di considerazioni in più circostanze, sulla scelta iniziale che il presidente del Consiglio Meloni ha messo in campo, allorché ha individuato, nella composizione delle deleghe, la necessità - oserei dire l'obbligo - di mettere insieme le deleghe per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, con la costituzione di un Ministero *ad hoc* per affrontare la dimensione del Piano, con le deleghe relative alle politiche di coesione, che rappresentano un altro pezzo molto importante della programmazione europea in questa direzione. L'obiettivo è quello di avere un coordinamento tra le diverse risorse ed evitare che, nella scelta da mettere in campo, ci possa essere un rischio di sovrapposizione di diversi programmi d'intervento». D'altronde, già il reg. UE 241/2021 ha stabilito che siano gli Stati membri a dover esplicitare espressamente nei loro Piani nazionali di ripresa e resilienza come intendano utilizzare altri fondi dell'UE, assicurandone la complementarietà.

In ultimo, il Ministro si è fatto promotore della strategia dei c.d. “vasi comunicanti” tesa a trasferire alcuni progetti del PNRR sulle risorse destinate ai fondi di coesione. Sul punto si vd. A. Barbera, M. Bresolin, *PNRR: si cambia*, in *La Stampa*, 30 marzo 2023. Anche G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 227 menziona la “logica dei vasi comunicanti”.

²⁶¹ Così Commissione europea, *Commission Staff Working Document. Guidance To Member States Recovery and Resilience Plans*, SWD (2021) 12 final, p. 46, traduzione italiana ad opera dell'autrice.

²⁶² *Ibidem* (traduzione italiana ad opera dell'autrice).

²⁶³ Così F. Bassanini, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri*, in AA. VV., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, cit., p.160.

²⁶⁴ ITALIADECIDE, *La Presidenza del Consiglio dei ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana*, a cura di M. Luciani e V. Lippolis, p. 37.

D'altro canto, come dimostrato da chi ha analizzato in prospettiva comparata le *governance* dei Piani nazionali di ripresa e resilienza utilizzando il prisma della teoria del *veto player*²⁶⁵, il Governo Meloni, essendo un governo di coalizione, tende fisiologicamente a rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di “contrastare la nota frammentazione dell’indirizzo politico-amministrativo prodotta da un’eccessiva autonomia dei singoli ministri”²⁶⁶, laddove, invece, nei “sistemi presidenziali come la Francia [...], ma anche in Romania, Polonia, Lituania, dove vi sono maggioranze ‘congruenti’ oppure un unico partito di spicco, è più facile delegare la responsabilità del Dispositivo di Ripresa e Resilienza al Ministro delle Finanze, data la congruenza ideologica da cui scaturiscono i bassi rischi di divergenza”²⁶⁷.

Analogamente, d'altronde, la delega al Ministero delle Finanze è molto più agevole nel caso in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri e il titolare del Dicastero di via XX Settembre appartengano allo stesso partito politico²⁶⁸ oppure, come verificatosi nel governo Draghi, laddove “la natura tecnica e la mancanza di affiliazione partitica del Ministro delle Finanze favoriscano la delega di poteri”²⁶⁹.

Del resto, l'emergenza pandemica e l'attuazione del Piano sembrano ammantare di nuova autorevolezza la celebre metafora coniata da Giuliano Amato, secondo cui “in un mondo pieno di interdipendenze e di interrelazioni che hanno consentito all’indirizzo politico di farsi valere con nuovi strumenti, il rapporto tra Presidente del Consiglio, Ministri e maggioranza è rimasto il triangolo delle Bermude, in cui esso sbatte ancora nei vecchi ostacoli e corre ancor ai rischi maggiori. E qui innovare non può significare ricorso alla *soft law*, ma ad assetti e strumenti capaci di produrre più compattezza e più univocità. In un mondo arcipelago, i centri unitari di indirizzo non possono essere arcipelaghi essi stessi”²⁷⁰.

²⁶⁵ Il riferimento è all’interessante analisi condotta da M. Buti, *The Man Inside: A European Journey Through Two Crises*, Bocconi University Press, 2021, p. 464 ss.

²⁶⁶ Così G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 229.

²⁶⁷ Così M. Buti, *The Man Inside: A European Journey Through Two Crises*, cit., p. 467, traduzione in italiano a cura dell’autrice.

²⁶⁸ *Ivi*, pp. 467- 468 (traduzione in italiano a cura dell’autrice).

²⁶⁹ *Ibidem* (traduzione in italiano dell’autrice).

²⁷⁰ Così G. Amato, *La funzione di governo oggi. Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo*, Padova, 2002, p. 259 ss., richiamato anche da F. Bassanini, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri*, cit., p. 165.

In tale triangolo delle Bermude si colloca la *governance* del più ingente piano di investimenti dal dopoguerra ad oggi²⁷¹, atteso che è ampiamente dimostrato che la qualità della *governance* incida significativamente sull'attuazione del Piano e abbia impattato, agli albori della pandemia, sulle diverse capacità di reazione allo *shock* economico-finanziario da parte dei diversi Stati membri²⁷², dal momento che “in un sistema di governo che voglia essere veramente tale, e non dunque preoccupato solo per il *day-to-day* ma anche per quelle che gli economisti classici chiamano le *generazioni future*, centri di programmazione a lungo respiro devono poter funzionare”²⁷³.

Abstract: L'articolo intende indagare il precipitato, congiunturale oppure permanente, del Piano nazionale di ripresa e resilienza sui rapporti endogovernativi, muovendo dall'analisi – costituzionalmente orientata – dell'evoluzione progressiva della *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza dalla *bozza* del Governo Conte II, all'architave delineato dal Governo Draghi, per giungere alle modifiche apportate alla stessa dal Governo Meloni attraverso l'approvazione del decreto-legge n. 13/2023.

In particolare, si intende approfondire l'impatto che il processo di integrazione europea, e in specie l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, ha prodotto sulla *verticalizzazione* dell'Esecutivo e sui rapporti, storicamente non sempre irenici, tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Abstract: The article intends to investigate the effects, whether conjunctural or permanent, of the National Recovery and Resilience Plan on intra-governmental relations, starting from the analysis – constitutionally oriented – of the progressive evolution of the governance of the National Recovery and Resilience Plan from the Conte II Government's *draft*, to the architave outlined by the Draghi government, to the changes made to it by the Meloni Government through the approval of Decree-Law no. 13/2023.

In particular, the aim is to examine the impact that the process of European integration, and in this specific case the implementation of the National Recovery and Resilience Plan, has had on the *verticalization* of the Executive and on the relations, historically not always

²⁷¹ Si vd. L. D'Ambrosio, *Recovery e Piano Marshall: differenze e somiglianze*, in *Diritto e Conti*, 15 gennaio 2022; J-B. Gossé, *Les leçons du plan Marshall pour le plan de relance européen*, in *Bloc-notes Éco de la Banque de France, Billet n°236*, Publié le 29/10/2021.

²⁷² A. Sapir, *Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently?*, in *Bruegel Policy Contribution*, n. 18/2020, Brussels, Bruegel.

²⁷³ Così A. Manzella, *Passaggi costituzionali*, Bologna, 2023, p. 293.

irenic, between the Presidency of the Council of Ministers and the Ministry of Economy and Finance.

Parole chiave: PNRR – rapporti endogovernativi – *governance* – processo di integrazione europea – cabina di regia – comitati interministeriali.

Key words: NRRP – intra-governmental relations – *governance* – European integration process – steering committee – inter-ministerial committees.