

La nuova governance del PNRR

Working Paper Series

SOG-WP5/2023

ISSN: 2282-4189

Author: Salvatore Luca
November 2023

Table of Contents

1. Introduzione.....	p. 4
2. La governance del Governo Conte II: ipotesi e rotta di collisione.....	p. 6
3. Il Governo di Mario Draghi: dall'ascesa alla stesura del Piano.....	p. 14
4. Il Governo di Giorgia Meloni: nuovo Esecutivo, nuovi meccanismi.....	p.24
5. Le Unità di missione nei Ministeri	p. 30
6. Un caso specifico di unità di missione: il Ministero dell'Istruzione e del Merito.....	p. 35
7. Conclusioni.....	p.41

1. Introduzione

I Piani di ripresa e di resilienza nei vari Paesi europei sono stati oggetto di analisi negli ultimi anni¹. Tra la XVIII e la XIX legislatura, in Italia, il tema, in forza della sua rilevanza, ha rappresentato il perno su cui si sono principalmente scontrati gli attori politici. Tuttavia, sebbene la sua importanza in quanto tassello di investimenti centrali per il Paese sia indiscutibile, qualche commentatore ha recentemente fatto notare che il PNRR sembrerebbe “sparito dal centro della discussione”². Ciononostante, questi finanziamenti hanno un valore per il sistema Paese e per la stessa integrazione europea. In questo senso, ultimamente è stato detto che il PNRR abbia impartito una grande lezione su come è stato realizzato il «vincolo esterno», idea questa di Alcide De Gasperi e su cui Guido Carli ha poi insistito³.

La gestione del Piano ha determinato una complessità sin dai suoi albori e nella costituzione della **governance**. Di conseguenza, la **governance** del PNRR è oggetto dell’analisi su cui si è focalizzata questa ricerca. Con tale termine si indicano “le modalità attraverso le quali assicurare il presidio sull’attuazione del Piano, sia in termine di riforme che di investimenti, ed il conseguimento delle risorse europee”⁴. Tutto questo ha caratterizzato alcune problematiche: da una parte per via del fatto che si trattava di una struttura **ex novo** e quindi di una macchina istituzionale da consolidare in fieri con tutte le difficoltà che si sostanziano; dall’altra per via della responsabilità nei riguardi della società attuale e delle nuove generazioni che sin da subito gravarono sui governanti.

L’obiettivo di questo lavoro si focalizza sul capire come la **governance** sia stata impostata in Italia dai Governi che si sono succeduti – il governo Conte II; il Governo Draghi; e il Governo Meloni – e come sia stata poi declinata effettivamente.

Dunque, sarà di rilevante importanza ripercorrere le tappe politiche e le normative che hanno generato le diverse **governance** del PNRR a partire dal 2020

Oltre alle dinamiche politiche e normative, verranno prese in considerazione le Unità di missione e il loro ruolo per i singoli Ministeri.

¹ Per una lettura comparata dei vari Piani di ripresa e resilienza dei Paesi europei si veda il dossier IRPA, *I Piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, G. MOCAVINI; G. NAPOLITANO (a cura di), 2021, <https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2021/03/IRPA-Analisi-comparata-PNRR-1.pdf>; si veda in ultimo AA. VV., *The recovery and resilience national plans in comparison. Common objectives and strategies*, 2023, <https://www.irpa.eu/en/article/the-recovery-and-resilience-national-plans-in-comparison-common-objectives-and-strategies/>

² L. CASTELLANI, *Il PNRR è un fallimento nazionale e forse europeo*, in «Domani», 4 settembre 2023.

³ S. CASSESE, *I fondi del PNRR: un’occasione che per ora stiamo sfruttando*, in «Corriere della Sera», 1 novembre 2023, p. 28.

⁴ C. DI NUZZO; A. RONZIO, *Il ruolo del Ministero dell’economia e delle finanze nella definizione e attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO; F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, Giappichelli editore, 2023, cit., pp. 120-121.

Il lavoro porterà all'attenzione i maggiori provvedimenti normativi che hanno interessato l'Unità di missione del PNRR all'interno del Ministero dell'Istruzione e del Merito, quale esempio concreto di come è stata istituita e articolata **ex novo** un'Unità di missione.

Tale elaborato cercherà, in definitiva, di orientare il lettore per cercare di comprendere le dinamiche principali su un tema che è stato (e continua a essere) di sostanziale importanza per il futuro del Paese e delle prossime generazioni.

2. La governance del Governo Conte II: ipotesi e rotta di collisione

Il primo periodo di rilievo per la ricostruzione di questa analisi è risalente al luglio 2020, quando l'allora Presidente del Consiglio Giuseppe Conte annunciò la formazione di una regia politica costituita da una **équipe** di tecnici, i quali avrebbero gestito i fondi provenienti dall'Europa⁵. L'esigenza di creare una struttura di coordinamento si era determinata a seguito delle Conclusioni del Consiglio europeo che si era svolto nei giorni antecedenti e che aveva portato all'accordo finale del 21 luglio 2020 tra gli Stati membri, i quali avevano pattuito l'approvazione di un Fondo per la ripresa di 750 miliardi di Euro⁶. Conseguentemente, a fine luglio, il Parlamento italiano, con le risoluzioni di maggioranza n. 6/00124 e n. 6/00126, aveva impegnato il Governo a dotare il PNRR – e quindi il Piano nazionale che avrebbe adottato l'Italia con i propri obiettivi da raggiungere – di contenuti specifici e ad adottare rapidamente un Piano per la ripresa nazionale coerente con gli obiettivi delineati nel PNRR e con le recenti strategie dell'UE in tema di transizione digitale e **green deal**⁷. Appariva evidente sin da subito, quindi, l'esigenza di creare una struttura capace di monitorare al meglio i progetti con efficacia ed efficienza.

Infatti, nel corso dei mesi si provò a predisporre la **"task force"**⁸ – come venne definita a livello mediatico – che avrebbe dovuto gestire le risorse del Piano⁹. Questa impostazione venne fortemente criticata da Italia Viva, il partito del Senatore Matteo Renzi, determinando altresì una crisi crescente tra le parti. In particolare, il 7 dicembre 2020 venne discussa in Consiglio dei ministri la bozza del **Recovery Fund**¹⁰. In quella circostanza, il comunicato emesso a seguito della conclusione del Cdm si limitava a dire che **"il programma ha l'obiettivo di sostenere le riforme e gli investimenti, anche in vista della transizione verde e digitale, al fine di agevolare una ripresa duratura, sostenibile dal punto di vista ambientale, sociale ed economico, di migliorare la resilienza delle economie dell'Unione e di ridurre le divergenze**

⁵ REDAZIONE, **Recovery Fund, Conte annuncia una nuova task force per gestire le risorse europee**, in «Open online», 29 luglio 2020, <https://www.open.online/2020/07/29/recovery-fund-conte-annuncia-task-force-gestire-risorse-europee/>

⁶ Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf?utm_source=dsm5-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Conclusioni+del+Consiglio+europeo%2c+17-21+luglio%2c%a02020 in questo documento si sosteneva che tali risorse servivano per dotare l'Unione europea dei mezzi necessari per affrontare il contesto straordinario conseguente alla pandemia. Alla Commissione fu conferito il potere di contrarre, per conto dell'Unione, prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di EUR a prezzi 2018; la nuova attività di assunzione netta di prestiti avrebbe cessato al più tardi alla fine del 2026.

⁷ Risoluzione in Assemblea 6-00126 presentata da G. PERILLI mercoledì 29 luglio 2020, seduta n.246. <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=6/00126&ramo=SENATO&leg=18>

⁸ REDAZIONE, **Recovery Fund, accordo firmato al vertice Ue**. Conte: "Tutelata la dignità dell'Italia", in «la Repubblica», 21 luglio 2020, https://www.repubblica.it/politica/2020/07/21/news/vertice_ue_firmato_l_accordo-262501668/

⁹ A. BASSI; M. CONTI, **Recovery Fund, la carica dei 300 ma saranno in 6 a decidere**, in «il Messaggero», 30 novembre 2020 https://www.ilmessaggero.it/politica/recovery_fund_governo_mef_mise_manager_task_force_news_30_novembre_2020-5615750.html

¹⁰ Per ragioni di chiarezza vanno riportate le forze che sostenevano il secondo esecutivo di Giuseppe Conte: Movimento 5 Stelle (M5S); Partito Democratico (PD); Italia Viva (IV); Liberi e Uguali (LeU); Movimento Associativo Italiani all'Estero (MAIE). L'esecutivo aveva poi l'appoggio esterno di altri gruppi: Partito Socialista Italiano (PSI); Centro Democratico (CD); Union Valdôtaine (UV); Centristi per l'Europa (CpE); Partito Autonomista Trentino Tirolese (PATT); Südtiroler Volkspartei (SVP); Sicilia Futura (SF); Alternativa Popolare (AP); Moderati.

economiche fra gli Stati membri¹¹, rimanendo vago quindi circa la strutturazione concreta del Piano. Tuttavia, erano accresciute nel tempo delle ostilità tra le forze di maggioranza, le quali logorarono decisamente i rapporti, impattando finanche nelle logiche del Governo. Un evento che può essere legato alla corrosione dei rapporti fu quello del 9 dicembre 2020 – durante le Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020 in seduta plenaria al Senato – in cui venne criticata la gestione del **Recovery Fund**¹². In quella circostanza, il senatore Matteo Renzi pose all’attenzione dell’Assemblea, rivolgendosi al Presidente Giuseppe Conte, che **“i 200 miliardi del Next generation EU sono una grande conquista, ma sono una gigantesca responsabilità”**¹³. Inoltre, aprì all’eventualità di una indisponibilità a continuare l’esperienza governativa del gruppo parlamentare di cui faceva parte, qualora le modalità di gestione del **Recovery Fund** non fossero state ridiscusse con maggiore attenzione. In sostanza, quella seduta evidenziò come i rapporti di forza della maggioranza stavano cambiando, deteriorandosi proprio in relazione alla gestione che aveva proposto il Presidente Conte e alla composizione della cabina di regia che avrebbe dovuto adoperarsi per la direzione del PNRR. La dimostrazione plastica di questo inasprimento delle relazioni si ebbe subito dopo che il Consiglio europeo raggiunse l’accordo definitivo sul **Recovery Fund**. Infatti, da un lato l’allora Presidente del Consiglio su Twitter scriveva: **“Appena raggiunto in Consiglio europeo l’accordo definitivo sul Next Generation EU. Questo significa poter sbloccare le ingenti risorse destinate all’Italia: 209 miliardi. Approvato anche il Bilancio pluriennale. Ora avanti tutta con la fase attuativa: dobbiamo solo correre!”**¹⁴. Dall’altro lato, invece, il **leader** di Italia Viva rispondeva **“Deve cambiare tutto il piano lanciato sul Recovery fund perché è ridicolo che ci sia una struttura di consulenti senza controllo democratico”**¹⁵.

Nella sostanza dei fatti, in particolare, i nodi cruciali inerenti al **Recovery Fund** Italia Viva erano due: da una parte, la ripartizione dei fondi inserita nella bozza del Piano, la quale avrebbe penalizzato certi settori pubblici e che sarebbe stata decisa senza consultare il Parlamento; dall’altra, il ruolo della cabina di regia, che nei piani del Presidente Conte avrebbe dovuto essere incaricata di monitorare e vigilare sui progetti scavalcando, secondo gli oppositori, i Ministri competenti e accentrando molto potere sulla figura del Presidente del Consiglio. Lo stesso deputato di Italia Viva Ettore Rosato si soffermò sul punto, sostenendo che serviva collegialità, e non un uomo solo al comando, e che la fiducia verso il Presidente Conte si era ormai consumata¹⁶. Tuttavia, il Presidente del Consiglio difese in varie occasioni l’idea di una cabina di monitoraggio e, in un primo momento, a margine del Consiglio europeo del giorno 11 dicembre 2020, dove il Presidente Conte sostenne che **“quello che va chiarito è che la task force non vuole e direi non può esautorare i soggetti attuatori dei singoli progetti, che saranno amministrazioni centrali e periferiche. Noi però abbiamo bisogno di una cabina di monitoraggio, altrimenti perderemmo soldi”**¹⁷. Secondo questo ragionamento, la **task force** difesa dal Presidente del Consiglio rappresentava la chiave di volta per poter accedere ai 209 miliardi di Euro del Piano. Il Capo del Governo riprese tale riflessione in un secondo momento, durante il vertice con le forze di maggioranza e in particolare con la delegazione del

¹¹ Comunicato CdM n.83 del 7 dicembre 2020.

¹² Si veda il Resoconto stenografico del Senato, seduta n.280, 9/12/2020.

¹³ Resoconto stenografico del Senato, seduta n. 280, 9/12/2020, cit., p. 55.

¹⁴ ANSA 10 dicembre 2020 https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2020/12/10/recovery-orban-siamo-ad-un-centimetro-dallaccordo_c498eeb4-863c-4a33-9511-208870539bb2.html

¹⁵ REDAZIONE, **C’è accordo su Recovery Plan in Europa. Conte: “Ora bisogna correre”, ma Renzi frena: “Cambiare tutto il piano italiano”**, in «Orizzonte Scuola», 10 dicembre 2020, <https://www.orizzontescuola.it/ce-accordo-su-recovery-plan-in-europa-conte-ora-bisogna-correre-ma-renzi-frena-bisogna-cambiare-tutto-il-piano-italiano/>

¹⁶ E. ROSATO, **intervista a Sky TG24**, 20 dicembre 2020 <https://tg24.sky.it/politica/2020/12/20/ettore-rosato-fiducia-italia-viva-governo>

¹⁷ REDAZIONE, **Conte annuncia: «Nei prossimi giorni mi confronterò con le singole forze politiche. Avanti solo se ho la fiducia di tutti»**, in «Open online», 11 dicembre 2020, <https://www.open.online/2020/12/11/covid-19-conte-conferenza-stampa-bruxelles/>

PD¹⁸, in cui osservò come la stessa Unione Europea avesse richiesto quale prerogativa fondamentale il monitoraggio e che, quindi, il Governo non avrebbe potuto esimersi dal creare uno strumento condiviso da tutte le parti per svolgere tale compito¹⁹.

Nonostante alcuni atteggiamenti distensivi che si rilevarono nel tempo che intercorse tra i Tavoli con le delegazioni della maggioranza e la caduta del Governo al volgere del 2020²⁰, tuttavia, durante una conferenza stampa al Senato, il senatore Renzi presentò “una proposta formale alternativa”²¹ al piano del Governo, ovvero CIAO, acronimo che indicava: Cultura, Infrastrutture, Ambiente e Opportunità. Ciò introdusse un punto di rottura addizionale rispetto alle posizioni del Presidente del Consiglio, in questo caso inerente al ricorso allo strumento del MES, ovvero un prestito da 36 miliardi di Euro a tassi agevolati²². Il **leader** di Italia Viva propose, infatti, di finanziare le spese per la sanità attraverso l’utilizzo del MES, utilizzando quindi fondi aggiuntivi che consentissero di ricollocare i 9 miliardi di Euro che erano stati previsti per la sanità dalla bozza del **Recovery** alla cultura. A tale proposta si aggiunse una seconda questione, di natura più politica, che riguardava la volontà di Italia Viva di presentare il relativo piano alternativo all’allora Ministro dell’Economia Roberto Gualtieri, e non al Presidente del Consiglio, e che, dunque, manifestava tacitamente una conflittualità oramai elevata tra le parti²³.

Nonostante i tentativi di mediazione, la questione del MES fu dirimente, in quanto la causa principale della caduta dell’Esecutivo. Infatti, il **Recovery Fund** fu approvato in Cdm il 12 gennaio 2021, a fronte tuttavia di una rilevante astensione della delegazione di Italia Viva. Formalmente, il gruppo di IV decise di ritirare la propria delegazione dalla maggioranza il 13 gennaio²⁴, dando avvio alla crisi di Governo che aprì da ultimo la strada al nuovo Esecutivo sotto la guida dell’economista, ex Governatore della Banca d’Italia ed ex Governatore della BCE Mario Draghi. Come riportato da un articolo del 14 gennaio 2021 che sintetizzava le richieste del **leader** di Italia Viva²⁵, le ragioni che portarono il partito a lasciare la maggioranza furono molteplici. In primo luogo, il gruppo del senatore Renzi aveva contestato la struttura della **governance** del piano e la **task force** che avrebbe dovuto gestire il monitoraggio; in un secondo momento, era stato richiesto al Presidente del Consiglio di cedere la delega dei servizi segreti; in ultimo, vi fu il nodo decisivo del MES sui fondi per la sanità. Mentre per la **task force** il Presidente Conte cercò un punto di mediazione, lo stesso non fu possibile per quanto concerneva la delega dei servizi segreti e il MES.

Oltre alle circostanze meramente politiche, va certamente accostato un secondo elemento che influì sulla caduta del Governo: la frammentazione degli interventi previsti dal Piano presentato nel gennaio 2021, la quale registrava una mancanza di visione di insieme preoccupante. Il **Recovery** si legava a delle riforme organiche secondo quanto richiedeva l’Unione Europea, ma i progetti presentati dal Governo italiano non

¹⁸ Questi tavoli di confronto emersero a seguito delle criticità in maggioranza e servivano da parte a distendere i rapporti con le altre forze che componevano l’esecutivo.

¹⁹ REDAZIONE, **Conte: «La task force, ce la chiede l’Europa, ma non sarà invasiva»**, in «il Messaggero», 21 dicembre 2020 https://www.ilmessaggero.it/politica/cont_e_vede_pd_task_force_si_fara_ultima_ora_21_dicembre_2020-5659119.html?refresh_ce

²⁰ REDAZIONE, **Prove di distensione tra Conte e Italia Viva. Bellanova: «La task force non c’è più»**, in «Open online», 22 dicembre 2020, <https://www.open.online/2020/12/22/recovery-plan-cont-e-renzi-prove-di-distensione/>

²¹ REDAZIONE, **Il piano alternativo di Renzi sul Recovery Fund**, in «il Post», 28 dicembre 2020, <https://www.ilpost.it/2020/12/28/renzi-recovery-fund-ciao/>

²² A seguito di una trattativa nelle sedi europee, l’Eurogruppo, nel maggio 2020, trovò un accordo definitivo sull’uso del Mes per finanziare la spesa sanitaria anti-Covid. Ogni Stato membro avrebbe potuto spendere fino al 2% del Pil per sostenere la lotta al Coronavirus, ottenendo finanziamenti a tassi agevolati con durata fino a 10 anni e senza alcun tipo di condizionalità da parte del fondo salva-Stati per l’erogazione dei prestiti. Tale procedimento costituiva delle differenze rispetto a ciò era successo in passato per i salvataggi di Stati membri (come accadde con la Grecia).

²³ REDAZIONE, **Renzi stronca il Recovery Plan: “Il piano di Conte è raffazzonato e senz’anima. Senza accordo Italia Viva lascerà il governo”**, in «la Stampa», 28 dicembre 2020 <https://www.lastampa.it/politica/2020/12/28/news/renzi-stronca-il-recovery-plan-il-piano-di-cont-e-raffazzonato-e-senz-anima-senza-accordo-iv-lascera-il-governo-1.39708314/>

²⁴ R. BACCARINI, **Il Piano nazionale di ripresa e resilienza: approvazione, implementazione e governance**, Istituto Affari Internazionali (IAI), 5 giugno 2022, cit., p. 3.

²⁵ E. LAURIA, **Crisi di governo, dai dissidi sul Recovery allo strappo: la genesi di una guerra di nervi**, in «la Repubblica», 14 gennaio 2021.

risultavano ben legati tra loro, con il rischio di non incidere in modo strutturale sul sistema Paese. Tanto è vero che le relazioni presentate da Corte dei conti, Banca d'Italia e Ufficio parlamentare di bilancio sottolinearono tale criticità. La Corte dei conti sostenne nella sua relazione che:

La Corte condivide l'importanza dei summenzionati profili (DELLA COMMISSIONE EUROPEA) ed è pronta, naturalmente, ad esercitare il proprio ruolo. L'augurio è che possano contemperarsi le esigenze di snellezza, semplificazione ed efficienza con quelle di tutela e corretto impiego delle pubbliche risorse²⁶.

La Banca d'Italia presentò una relazione di nove pagine in cui puntualizzò quanto segue:

Il solo aumento della spesa pubblica non è sufficiente a fornire il necessario incentivo a un aumento duraturo dell'accumulazione privata, indispensabile ad assicurare più elevati livelli di crescita. Serve piuttosto la massima attenzione nella definizione puntuale degli interventi e nella gestione della loro realizzazione. Occorre inoltre dare corso a un insieme di riforme che possa sostenere il processo di sviluppo oltre il breve termine, migliorando l'efficacia dell'azione pubblica, l'ambiente in cui si svolge l'attività di impresa, il funzionamento del mercato del lavoro. Su questo le indicazioni presenti nella bozza del Piano non sono ancora adeguatamente sviluppate. Si tratta però di una componente cruciale, da completare nei tempi molto stretti previsti nell'ambito di **Next Generation EU**²⁷.

L'ultima relazione fu quella dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame della proposta del Piano nazionale di ripresa e resilienza presentata in Audizione informale al Senato, sempre dell'8 febbraio 2021, che recitava testualmente:

La possibilità di esprimere valutazioni di merito risulta anche limitata dal fatto che la scelta delle priorità tra le linee di intervento all'interno dei 6 pilastri definiti dalla bozza di regolamento, è una questione eminentemente politica. Alcuni criteri europei costituiscono una guida e un inquadramento delle priorità nazionali (ad esempio, le quote vincolate alla transizione verde e digitale), ma il peso da assegnare agli obiettivi finali, siano essi il riequilibrio dei divari o il rafforzamento della resilienza del sistema economico e del potenziale di crescita, è il riflesso di scelte che sono e devono rimanere politiche.

Pur con queste cautele, è possibile tuttavia, sottolineare che la frammentazione delle iniziative che emerge dal PNRR rischia di diluire la potenzialità del piano di incidere in modo strutturale sulla realtà del paese, con una dispersione di risorse che potrebbe non consentire di realizzare gli obiettivi di **policy** dichiarati (tab. 3.2). Ragioni di efficacia richiederebbero verosimilmente di rinunciare a qualche linea di intervento, e concentrare le risorse su un numero minore di priorità, per avere un impatto maggiormente visibile su quelle prescelte²⁸.

²⁶ CORTE DEI CONTI, *Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva sulla proposta di Piano Nazionale di Ripresa E Resilienza (PNRR)*, 8 febbraio 2021, cit., p. 67.

²⁷ BANCA D'ITALIA, *Audizione nell'ambito dell'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18) - Testimonianza di Fabrizio Balassone Capo del Servizio Struttura economica della Banca d'Italia*, 8 febbraio 2021, cit., p. 9.

²⁸ C. GORETTI, *Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18)*, 8 febbraio 2021, in <https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/02/Audizione-UPB-su-PNRR.pdf>

Tali organismi assunsero una posizione ferma nei confronti della bozza del Piano, la quale non riusciva né negli intenti preposti dall'Europa né a garantire stabilità alla precaria situazione politica italiana. Parallelamente alle documentazioni presentate, stava per concretizzarsi la nascita del nuovo Governo di Mario Draghi²⁹.

I fenomeni politici contingenti hanno portato alla caduta del secondo Governo Conte, ma hanno evidenziato un aspetto non indifferente: il **vulnus** italiano circa la limitata capacità del sistema di programmare obiettivi strategici di lungo periodo e di creare altresì modalità di **governance** per attuarli³⁰.

Dopo aver ricostruito la complessa e fluida situazione politica del Governo giallorosso, ai fini di questo elaborato è interessante analizzare l'impostazione che il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte avrebbe dato alla sua **governance**, stigmatizzata dal gruppo di Italia Viva. Come già accennato, le intenzioni erano quelle di creare una **task force** per monitorare che i progetti venissero attuati come anche richiesto dall'Europa. In tal senso, occorre riprendere le parole dell'allora Ministro per gli affari europei Enzo Amendola, che disse: **“noi dobbiamo fare chiarezza: la governance è nelle linee guida della Commissione europea, ogni Paese poi sceglie come costruire la sua governance”**³¹.

Il quesito da porsi, dunque, visto e considerato che formalmente non c'è stata una proposta che delineasse la **governance** in modo del tutto chiaro durante il Governo Conte II, è come il Presidente del Consiglio ipotizzasse tale struttura in virtù del fatto che la Commissione richiedeva il monitoraggio sui progetti. A questa domanda si potrebbe rispondere facendo un rapido **excursus** riguardo alle dichiarazioni che sono state rilasciate da Giuseppe Conte e da alcuni membri del suo Governo nel lasso di tempo tra il luglio 2020 e la caduta dell'Esecutivo e alle varie ricostruzioni giornalistiche che si sono susseguite in quei mesi sulla questione.

Nel luglio 2020, il Presidente Conte aveva parlato dell'ipotesi di una **task force** per gestire i fondi del **Recovery Fund** a seguito dell'accordo raggiunto in Consiglio europeo. L'ipotesi di struttura, secondo alcune fonti giornalistiche³², era quella di emulare il modello di “Strategia Italia”, organismo istituito con D.P.C.M. 15 febbraio 2019³³, 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). In forza del suddetto D.P.C.M., la cabina avrebbe garantito un “racordo politico, strategico e funzionale” (art.1) e avrebbe avuto una composizione ben dettagliata con il Presidente del Consiglio protagonista³⁴. L'ipotesi era quella di consolidare un comitato esecutivo al quale anettere una struttura

²⁹ REDAZIONE, **Draghi vede le parti sociali. Wuf: “Ci sarà ministero Transizione ecologica”. L'appoggio dei sindacati: “Chiesto conferma blocco licenziamenti**, in «la Repubblica», 10 febbraio 2021, https://www.repubblica.it/politica/2021/02/10/news/crisi_di_governo_draghi_consulta_le_parti_sociali_il_m5s_prende_tempo_sul_si_-286895734/

³⁰ M. GUIDI; M. MOSCHELLA, **Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi**, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Fascicolo 3, dicembre 2021, cit., p.410.

³¹ Dichiarazione del Ministro Enzo Amendola 22 dicembre 2020 <https://notizie.tiscali.it/politica/articoli/recovery-fund-amendola-struttura-governance-chiede-ue-00001/>

³² E. LAURIA, **Una “regia” politica e un pool di tecnici e burocrati: come sarà la nuova task force di Conte**, in «la Repubblica», 22 luglio 2020 https://www.repubblica.it/politica/2020/07/22/news/una_regia_politica_e_un_pool_di_tecnici_e_burocrati_come_sara_la_nuova_task_force_di_conte-262600089/

³³ Il D.P.C.M è consultabile presso il sito: <https://www.astrid-online.it/static/upload/dpcm/dpcm-15-febbraio-2019---cabina-di-regia-strategia-italia--1-.pdf>

³⁴ ARTICOLO 1 COMMA 2 D.P.C.M 15 FEBBRAIO 2019: «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

formata da trecento esperti e sei manager³⁵, questi ultimi suddivisi per unità di missione. L'idea iniziale venne rivisitata, in quanto in seguito si parlò di cento tecnici a fronte dei trecento iniziali³⁶. Alla **task force** di esperti e manager sarebbe stata affidata la funzione di verifica del rispetto dell'attuazione del programma e come disse lo stesso Capo del Governo: **“Quello che va chiarito è che questa struttura non vuole e direi non può esautorare i soggetti attuatori dei singoli progetti, che saranno amministrazioni centrali e periferiche. Noi però abbiamo bisogno di una cabina di monitoraggio, altrimenti perderemmo soldi”**³⁷. In ambito nazionale, appena sotto il triumvirato si sarebbe creato un organo tecnico composto dai sei manager, ciascuno espressione degli ambiti strategici indicati dalla Commissione (digitalizzazione, istruzione, transizione ecologica, salute, infrastrutture, inclusione sociale e territoriale), con un ruolo indipendente rispetto al Governo e di gestione della **task force** dei tecnici³⁸.

Dunque, un comitato esecutivo composto dal Presidente del Consiglio, dal Ministro dell'Economia, e dal Ministro dello Sviluppo Economico. Accanto a loro, veniva indicato come referente unico per le attività legate all'attuazione e con la Commissione europea il Ministro degli Affari europei, di intesa con il Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, in quanto le relazioni erano competenza di quest'ultimo³⁹.

Dalla ricostruzione emergono due importanti fattori: da un lato, la gestione interna dei fondi avrebbe avuto come attore principale il comitato esecutivo (Presidente del Consiglio, Ministro dell'Economia, Ministro dello Sviluppo Economico); dall'altro, i rapporti esterni con l'Europa erano stati delineati attraverso l'interlocuzione con il Ministro degli Affari europei.

Quindi, l'ultimo tassello per comprendere integralmente la **governance** proposta dal Presidente Conte riguarda il ruolo centrale che l'ex Presidente del Consiglio ha cercato di attribuire al Ministro degli Affari europei e al Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE)⁴⁰. Nei giorni successivi rispetto all'accordo raggiunto dal Consiglio europeo del 21 luglio, emerse la volontà da parte della maggioranza di investire il CIAE di “funzioni di coordinamento”⁴¹, attribuendogli il delicato ruolo di scrivere le linee guida del Piano. Come è stato sottolineato in letteratura, il Governo Conte II rivitalizzò il CIAE, ma soprattutto il

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».

³⁵ REDAZIONE, **Una task force di 300 persone e un comitato di sei manager: ecco chi gestirà il Recovery Fund**, in «Open online», 29 novembre 2020, <https://www.open.online/2020/11/29/recovery-fund-task-force-di-300-persone/>

³⁶ REDAZIONE, **Recovery Plan all'ultima curva: il governo lavora a 60 progetti e una task force di 'soli' 100 tecnici**, in «Open online», 3 dicembre 2020, <https://www.open.online/2020/12/03/recovery-plan-60-progetti-e-task-force-di-100-tecnici/>

³⁷ REDAZIONE, **Conte: task force serve a monitorare. Capiremo cosa nascondono critiche**, «Il Sole 24 Ore», 11 dicembre 2020, https://www.ilsole24ore.com/art/conte-possibili-deroghe-divieti-spostamento-comuni-responsabilita-parlamento-ADhaij7?refresh_ce&nof

³⁸ REDAZIONE, **Recovery Fund, scontro sui tecnici di Palazzo Chigi. Il «Corriere della Sera» in campo per un governo di responsabilità nazionale**, in «Open online», 30 novembre 2020, <https://www.open.online/2020/11/30/governo-conte-ombra-dei-tecnici-su-palazzo-chigi/>

³⁹ M. GUIDI; M. MOSCHELLA, **Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi**, cit., p. 422.

⁴⁰ Il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) è istituito dalla Legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) e opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'articolo 2 ne sancisce la struttura e il funzionamento. È convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio o, su sua delega, dal Ministro per gli affari europei, e vi prendono parte il Ministro degli esteri, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per gli Affari Regionali, il turismo e lo sport, il Ministro per la coesione territoriale e gli altri Ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche all'ordine del giorno. Possono partecipare anche i presidenti della Conferenza delle Regioni, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e dell'Unione delle province d'Italia quando vengono trattate materie di loro competenza.

⁴¹ R. DI CESARE; A. ZITO, **Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR**, Federalismi.it, N. 24 - 21/09/2022, cit., p. 84.

Comitato tecnico di valutazione (CTV)⁴², l'organo di coordinamento tecnico del CIAE⁴³. Quest'ultimo non si era mai riunito durante il Governo Conte I ma, al contrario, durante la seconda esperienza di Giuseppe Conte a Palazzo Chigi il CTV divenne un elemento centrale per la raccolta dei vari contributi delle amministrazioni per la redazione del Piano. A sottolineare il ruolo del CTV fu il Ministro Amendola nel corso di un'audizione del 10 settembre 2020, davanti alle Commissioni congiunte di Camera e Senato⁴⁴. Nello stesso resoconto stenografico veniva indicato dall'allora Ministro Amendola il cronoprogramma che era stato seguito per la redazione del Piano da parte del CTV⁴⁵.

Il CIAE appariva, nei piani del Presidente Conte, un importante organismo sul quale poggiare l'intera cabina di regia. In letteratura si è sostenuto che “si paventava l'ipotesi che il comitato esecutivo rispondeva direttamente al CIAE, delineando così ben due livelli di separazione dal Consiglio dei Ministri”⁴⁶. Una struttura complessa e architettata in modo tale da non lasciare sguarnita nessuna zona di competenza: le relazioni esterne con il Ministro degli Affari europei; la redazione del Piano dal CIAE (e CTV); e un comitato esecutivo che avrebbe gestito l'attuazione attraverso una vera e propria configurazione a piramide. Ma se da una parte l'ipotesi costruita di **governance** sembrava affidare al Ministro degli Affari europei un ruolo di esclusività nelle interlocuzioni europee, lo stesso Ministro Amendola, sempre nella relazione a Camere congiunte del 10 settembre, nell'esplicare che l'assegnazione dei fondi europei sarebbe avvenuta solo dopo la presentazione del Piano alla Commissione, parlò del ruolo dell'ECOFIN⁴⁷. Infatti, il Consiglio di Economia e Finanza aveva la mansione di approvare il Piano presentato dall'Italia. Questo passaggio fa intendere che l'esclusività delle relazioni con l'Europa non potesse essere affidata al solo Ministro per gli Affari Europei, come preconizzato dal Presidente Conte, poiché occorreva altresì tenere in considerazione che il ruolo dei Ministri dell'Economia e delle Finanze nella caratterizzazione dei Piani era centrale, così come la loro interlocuzione, formale o informale.

In conclusione, la **governance** del Governo giallorosso è stata disegnata in un lasso di tempo molto breve a causa della celerità con cui si sarebbe dovuto muovere l'Esecutivo. L'impostazione è stata di tipo verticistico, con un ruolo rilevante sia del Presidente del Consiglio sia del Ministro per gli Affari europei e sia anche del CIAE, come appurato. Tuttavia, questa impostazione venne revisionata dall'Esecutivo Draghi con il D.L. 77/2021, che verrà approfondito nel paragrafo seguente.

⁴² Il CIAE è assistito dal Comitato Tecnico di Valutazione (CTV). Nel quadro della formazione degli atti normativi dell'Unione Europea, il Comitato Tecnico di Valutazione (CTV) coordina la predisposizione della posizione italiana e prepara le riunioni del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE).

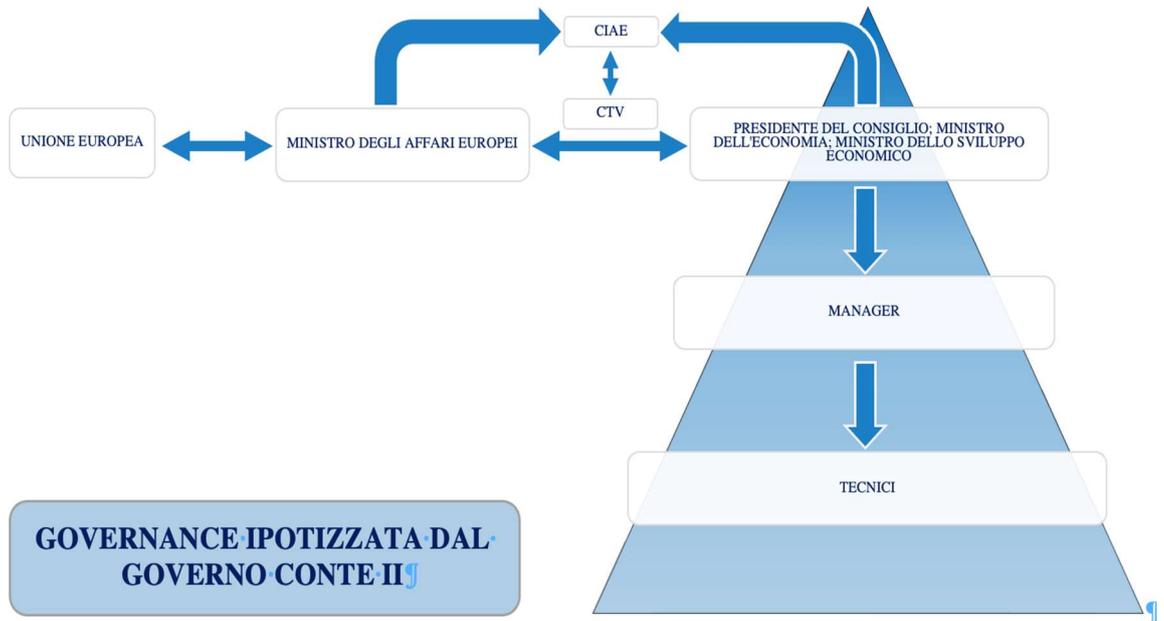
⁴³ A. M. ACIERNO, *La governance del piano nazionale di ripresa e resilienza nel prisma dei rapporti endogovernativi*, Diritto Pubblico Europeo Rassegna online, Fascicolo 1/2023, cit., p.770.

⁴⁴ Audizione del Ministro Amendola del 10 settembre 2020, Commissione riunite 5-14 Camera e 5-14 Senato, http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/0514c0514/audiz2/audizione/2020/09/10/leg.18.stencomm.data20200910.U1.com0514c0514.audiz2.audizione_0003.pdf

⁴⁵ In particolare, si vedano le pp. 5-6 del resoconto stenografico dell'audizione del Ministro Amendola del 10 settembre 2020 a Commissioni Riunite che riportano le tappe seguite dal CTV e dai vari ministeri per la redazione del Piano.

⁴⁶ A. M. ACIERNO, *La governance del piano nazionale di ripresa e resilienza nel prisma dei rapporti endogovernativi*, Diritto Pubblico Europeo Rassegna online, Fascicolo 1/2023, cit., p.770.

⁴⁷ Audizione del Ministro Amendola del 10 settembre 2020, Commissione riunite 5-14 Camera e 5-14 Senato, pp. 3-4.



Graf. 1 – modello governance Governo Conte II

3. Il Governo di Mario Draghi: dall'ascesa alla stesura del Piano

Il PNRR ha sancito, come ricordato da un'autorevole figura quale Andrea Manzella, una duplice verità⁴⁸: da una parte, infatti, si è assistito a una verticalizzazione del potere del Governo; dall'altra, è emerso il ruolo preminente che ha assunto il Presidente del Consiglio in Italia⁴⁹, anche denominato "Presidente del Governo"⁵⁰ in letteratura, per sottolinearne il costante rafforzamento espresso dallo stesso Manzella in un altro contributo. Effettivamente, il PNRR ha posto in essere un forte senso di responsabilità rispetto al conseguire gli obiettivi preposti. Inoltre, esso ha ulteriormente messo in luce i rapporti tra il Governo e l'UE, in particolar modo quelli tra il Presidente del Consiglio italiano e le istituzioni europee, visto come referente ultimo con l'Europa⁵¹.

Il "governo decisore"⁵² ha quindi prodotto un sostanziale acceleramento anche in senso monocratico, riscontrabile plasticamente durante il secondo Governo Conte come visto *supra* (1.1) ma, soprattutto, durante il Governo di Mario Draghi, entrato in carica il 13 febbraio 2021.

Risulta dunque utile ripercorrere le tappe più importanti che hanno favorito la genesi del Governo Draghi, perché ciò consente di rilevare al meglio come l'assetto voluto dall'ex Presidente della BCE abbia improntato una macchina protesa a un accentramento verso un Comitato ristretto da lui diretto.

Nella dichiarazione del febbraio 2021, al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella esplicitava la necessità di costituire celermente un Governo e culminava il discorso con tali parole:

Avverto, pertanto, il dovere di rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica⁵³.

L'azione del Presidente Mattarella ha incontrato numerose difficoltà nel comporre il nuovo Esecutivo, difficoltà queste percepite anche dal panorama internazionale, come ricordano alcuni titoli di quel periodo

⁴⁸ Si veda A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 19/2022, 151.

⁴⁹ Per un approfondimento sullo sviluppo dell'organo del Presidente del Consiglio in Italia, si veda da ultimo L. DELL'ATTI, *Genesi, evoluzioni ed equivoci dell'organo del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022.

⁵⁰ Si veda A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, 23/06/2021.

⁵¹ Sulle interlocuzioni europee, si veda da ultimo N. LUPO, *Gli interlocutori europei, nel processo di integrazione europea e nei meccanismi di Governo dell'Unione*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, pp. 1731-1752.

⁵² Fra gli altri F. MARAGONI; L. VERZICHELLI, *Il governo decisore. Dal mito maggioritario al «banco di aggiustaggio»*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 28, pp. 90 – 109.

⁵³ Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico, 2 febbraio 2021, ora in <https://www.quirinale.it/elementi/51994#:~:text=discorso-Dichiarazione%20del%20Presidente%20della%20Repubblica%20Sergio%20Mattarella%20al%20termine%20dell,Presidente%20della%20Camera%20Roberto%20Fico&text=Ringrazio%20il%20Presidente%20della%20Camera,esplorativo%20che%20gli%20avevo%20affidato>.

tributati al Capo dello Stato italiano⁵⁴. Il Presidente della Repubblica dovette fronteggiare una situazione delicata in cui da una parte incalzava il complesso contesto sanitario derivato dalla pandemia; e dall'altra, vi era la necessità di presentare un Piano ben strutturato e in tempi brevi alla Commissione europea. Una “tormenta” (richiamando l'articolo di Verdù, citato nella nota precedente) che necessitava di una soluzione su un largo consenso parlamentare e su un Esecutivo in grado di gestire la delicata condizione in cui tergiversava il Paese. Il Capo dello Stato diede la sua impronta in quei giorni, ma va tuttavia registrato come quel suo marcato attivismo non è andato a scontrarsi con il dettato della Costituzione ma, al contrario, ha assecondato il pieno rispetto delle norme⁵⁵.

Il Giorno 3 febbraio 2021, il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ricevette al Palazzo del Quirinale il professor Mario Draghi, al quale conferì l'incarico di formare il Governo. Dal canto suo, Draghi accettò con riserva⁵⁶. L'incarico attribuito a Draghi fu accompagnato da forti aspettative, in particolar modo per la redazione del PNRR, come anche sottolineato in letteratura:

la reputazione di Draghi, soprattutto alla luce del ruolo svolto durante la crisi del debito sovrano della zona euro in qualità di presidente della Banca Centrale Europea, e la scelta di un tecnico alla guida del Ministero dell'Economia e delle Finanze sono stati accolti come segnali di discontinuità rispetto all'esecutivo precedente, lasciando presagire sostanziali modifiche anche al contenuto del PNRR⁵⁷.

Si trattava di una personalità importante, un “uomo di banca”⁵⁸ e, quindi, di natura tecnica⁵⁹. A tal proposito, la natura del Governo Draghi è stata sottoposta al vaglio dei commentatori del diritto: per alcuni la figura di Draghi era politica⁶⁰; per altri era invece una sorta di “Governo zebra”⁶¹ e quindi a metà tra la politica e la tecnica; e per altri ancora era annoverabile tra quelli squisitamente tecnici come i suoi predecessori (Ciampi, Dini, Monti)⁶². Certamente, a dare seguito all'ultima ipotesi sussiste una tesi per cui la formazione del Governo avvenne senza il coinvolgimento anticipato delle forze politiche. Come anche scritto:

mi sembra si possa dire che il conferimento dell'incarico sia stato indipendente dalle consultazioni: se il Presidente della Repubblica deve svolgere le consultazioni perché quella è la via attraverso cui passa la comprensione della situazione politica in Parlamento e quindi la scelta della persona più adatta ad aggregare attorno ad essa un programma e un Governo, delle due l'una: o dai colloqui è emersa l'esistenza di

⁵⁴ D. VERDÙ, *Sergio Mattarella, un presidente solo en la tormenta*, in El País, 27 dicembre 2020.

⁵⁵ G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall'alto. Il nuovo governo e la Costituzione*, in «La Repubblica», 24 febbraio 2021 <https://www.repubblica.it/commenti/2021/02/24/news/la-democrazia-dall-alto-300852033/>

⁵⁶ Mandato di conferimento incarico da parte del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, in <https://www.quirinale.it/elementi/52061>

⁵⁷ M. GUIDI; G. MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche”, 2021, Fascicolo 3, cit., p. 411.

⁵⁸ Questa la definizione data da M. REVELLI, *Il martedì nero in cui cade Conte e arriva l'uomo forte*, in «Il Manifesto», 5 febbraio 2021. In questo articolo viene riportato il cursus honorum di Mario Draghi, anche se con toni negativi: “Avrei dovuto dire uomo di banca nell'epoca in cui le banche – le Grandi Banche, quelle di dimensione globale – assumono responsabilità dirette di governance universale”.

⁵⁹ Si veda V. ONIDA, *Un governo tecnico unico per la prospettiva di durata*, in «Corriere della sera», 17 febbraio 2021, https://www.corriere.it/opinioni/21-febbraio-17/governo-tecnico-unicoper-prospettiva-durata-bb773c68-7160-11eb-b26f-1b97a5632ac6.shtml?refresh_ce

⁶⁰ S. CECCANTI, *Draghi è un politico. E i governi tecnici non esistono*, in Libertà eguale, 25 febbraio 2021, <http://www.libertaeguale.it/draghi-e-un-politico-e-i-governi-tecnici-non-esistono/>

⁶¹ P. ARMAROLI, *Effetto Draghi. La metamorfosi di una Repubblica*, Lucca, La Vela, 2021, p. 75.

⁶² N. LUPO, *Ancora sui “Governi tecnici”, alla luce della formazione del Governo Draghi*, in Rassegna parlamentare, 2021, pp. 495-521.

una base politica che ha diretto al nome di Draghi oppure l'incarico è stato conferito (non contro, ma) indipendentemente dalle consultazioni. E a risolvere il dubbio è stato lo stesso Mattarella, dicendo che dalle consultazioni era emersa «come unica possibilità di Governo a base politica quella della maggioranza che sosteneva il Governo precedente» (dichiarazioni del 2 febbraio 2021). Verificata l'impossibilità di perseguire quella strada, si è optato per l'unica via che consentisse di evitare lo scioglimento delle Camere e un «Governo ad attività ridotta» nel pieno di una crisi – ripetendo un'esigenza che era già stata espressa da Napolitano nel dare l'incarico a Monti nel pieno della crisi economica del 2011 (dichiarazione del 9 novembre 2011)⁶³.

L'Esecutivo in questione potrebbe essere ascritto tra quelli definibili come **technocrat-led partisan government**, in cui la parte “politica” sopravanza decisamente, dal punto di vista numerico, a quella “tecnica”, sebbene quest'ultima sia la sola a disporre dei Ministri “economici”⁶⁴. Tutto questo ha indotto una parte di dottrina a parlare di «**inner Cabinet**”, un gabinetto ristretto, di assoluta fiducia dell'inquilino di Palazzo Chigi»⁶⁵. Tale **Cabinet** è stato identificato come “un pentagono che non si identifica con alcuna formula politica, dove si parla in **economics** e si pensa all'inglese”⁶⁶, composto da Franco, Garofoli, Colao, Cingolani, Giovannini e lo stesso Draghi. Pertanto, il Governo guidato da Mario Draghi si può definire “tecnico”⁶⁷ ed è stato da subito chiamato a interfacciarsi con una situazione molto complessa, poiché i tempi di stesura del Piano erano ristretti.

Oltre a questo, vale la pena sottolineare che con il nuovo Esecutivo sorse il Comitato interministeriale per la transizione digitale (CITD), con il decreto-legge 1 marzo n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri, convertito con modificazioni dalla legge 22 aprile 2021, n. 55). L'art. 8, comma 2, del suddetto decreto presupponeva che il CITD avesse il compito di assicurare il coordinamento e il monitoraggio dell'attuazione delle iniziative di innovazione tecnologica e transizione digitale delle pubbliche amministrazioni competenti in via ordinaria⁶⁸. Il Comitato è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio ed è presieduto dallo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri – il quale definisce l'ordine del giorno; le modalità di funzionamento; e cura le attività e funzioni propedeutiche allo svolgimento dei lavori e all'attuazione delle delibere – o da autorità delegata per l'innovazione tecnologica⁶⁹.

I Ministri che componevano il CITD durante il Governo Draghi erano i seguenti: Ministro per il Sud e la coesione territoriale, ove nominato; Ministro della transizione ecologica; dell'economia e delle finanze;

⁶³ A. ARCURI, *Dal Conte I a Draghi. Studio sulle novità nei procedimenti di formazione dei Governi della XVIII legislatura*, in Quaderni costituzionali, Fascicolo 1, 2022, cit. p. 22.

⁶⁴ C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei Governi tecnocratici in Italia*, in Costituzionalismo.it, Fascicolo 2, 2021, cit., p. 55.

⁶⁵ P. ARMAROLI, *Effetto Draghi. La metamorfosi di una Repubblica*, cit., p. 188 anche in C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei Governi tecnocratici in Italia*, p. 55.

⁶⁶ A. MELLONI, *Mario Draghi*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Bari, Editori Laterza, 2022, cit., p. 1030. Tra le altre cose, l'autore sottolinea come questa componente ristretta all'interno del Cdm rappresenti un elemento distintivo rispetto agli Esecutivi che lo avevano preceduto.

⁶⁷ Oltre alle ragioni sopra elencate, per un approfondimento ulteriore sul perché il Governo Draghi sia annoverabile tra quelli tecnici si segnala N. LUPO, *Un governo tecnico-politico? Sulle costanti nel modello dei governi tecnici, alla luce della formazione del governo Draghi*, in Federalismi.it, n. 8, 2021 cit., p. 139, in cui viene sostenuto che nel Governo Draghi erano presenti le costanti che si sono caratterizzate nei precedenti Governi di Ciampi, Dini, Monti, ovvero sia: durata limitata (con una forbice che sarebbe dovuta andare tra un anno e massimo due), impulso del Presidente della Repubblica per la creazione di tale esecutivo, ampio consenso parlamentare.

⁶⁸ A tal proposito si veda il Decreto-legge n. 22 in G U, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/03/01/21G00028/sg>

⁶⁹ Con Autorità delegata per l'innovazione tecnologica si intende un Ministro senza portafoglio o un Sottosegretario di Stato, delegato dal Presidente del Consiglio dei ministri allo svolgimento delle funzioni previste dal decreto-legge n. 82 del 2021, non attribuite in via esclusiva allo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri (Art. 1, comma 1, lett. b, DPCM 9 dicembre 2021, n. 223).

dello sviluppo economico, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili; della cultura; e delle politiche agricole, alimentari e forestali⁷⁰. Inoltre, a fare parte dei lavori potevano essere anche il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome; o un Presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato (nel caso in cui la seduta avrebbe riguardato materie di interesse per le regioni e le province autonome); il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI); e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI) per i rispettivi ambiti di competenza.

Con il nuovo Governo si osservò sin da subito un cambiamento rispetto alla gestione della stesura del Piano. Infatti, nell'ottica del già citato **inner cabinet**, fu il Ministero dell'Economia e delle Finanze (il quale faceva parte del pentagono sostenuto da Melloni) ad aver ricevuto, al posto del CIAE, l'arduo compito di scrivere il PNRR.

Va tuttavia segnalato che il Parlamento, nonostante il MEF si stesse adoperando a scrivere una nuova bozza del Piano, continuò a lavorare su quella presentata dal secondo Governo Conte⁷¹. Nonostante il lavoro delle Aule possa apparire superfluo, in realtà, “nel dettare una serie di puntuali rilievi da osservare nella fase di elaborazione, pur riferendosi, formalmente, alla bozza esistente, ha guardato (il Parlamento), nel merito, al futuro Piano, avendo come unico destinatario il Governo Draghi, cioè l'Esecutivo che avrebbe potuto riscrivere il PNRR in linea con gli indirizzi parlamentari”⁷².

Il 25 aprile 2021, il Governo inviò al Parlamento il testo integrale del PNRR⁷³ e il giorno seguente il Presidente del Consiglio riferì in Aula sulla presentazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza in vista della trasmissione alla Commissione europea. Successivamente, ottenne da parte di entrambi i rami del Parlamento l'apposito sostegno per continuare nella sua azione, grazie alle risoluzioni di maggioranza (442 voti favorevoli alla Camera; 224 al Senato)⁷⁴. Con tali risoluzioni identiche nei due rami del Parlamento, le Camere impegnavano il Governo a trasmettere il Piano di ripresa e resilienza alla Commissione europea e ad assicurare il pieno coinvolgimento del Parlamento, delle Regioni e degli Enti locali, nonché della trasmissione di tutti i passaggi effettuati dall'Esecutivo al fine di monitorare il lavoro da parte delle Aule⁷⁵.

Dopodiché, il Governo presentò la bozza del Piano di 191,5 miliardi di Euro alla Commissione in data 30 aprile 2021. Il 22 giugno 2021, il PNRR italiano veniva valutato positivamente dalla Commissione:

il piano dell'Italia fornisce una risposta completa e adeguatamente equilibrata alla situazione economico e sociale, contribuendo in modo appropriato ai sei pilastri del RRF (transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e

⁷⁰ Dunque, per il Governo in questione ne avrebbero fatto parte: Mario Draghi, Roberto Cingolani, Maria Rosaria Carfagna, Daniele Franco, Giancarlo Giorgetti, Enrico Giovannini, Dario Franceschini e Stefano Patuanelli.

⁷¹ A tal proposito si vedano le risoluzioni di maggioranza: Camera dei deputati, Risoluzione di maggioranza n. 6-00179, 31 marzo 2021; Senato della Repubblica, Risoluzione di maggioranza n. 6-00181, 1 aprile 2021.

⁷² A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di Governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in Quaderni costituzionali, fascicolo 1, dicembre 2022, cit., p. 730

⁷³ REDAZIONE, *Recovery Plan, il governo trasmette al Parlamento il testo definitivo*, in “Orizzonte Scuola”, 25 aprile 2021, <https://www.orizzontescuola.it/recovery-plan-il-governo-trasmette-al-parlamento-il-testo-definitivo-pdf/>

⁷⁴ REDAZIONE, *Recovery, ok delle Camere. Draghi: "Se falliamo stop a politica fiscale comune della Ue". Salvini: "Il premier si fidi della Lega"*, in «La Repubblica», 27 aprile 2021, https://www.repubblica.it/politica/2021/04/27/news/draghi_recoveryfund_camera_senato_discorso-298294808/

⁷⁵ Per la Camera, risoluzione in Assemblea 6-00189, martedì 27 aprile 2021, seduta n. 495, a firma dei capigruppo di maggioranza; per il Senato e con il medesimo testo, risoluzione in Assemblea 6-00188, martedì 27 aprile, seduta n.320, a firma dei capigruppo di maggioranza.

territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per la prossima generazione)⁷⁶.

La Commissione, una volta dato il via libera, propose l'approvazione al Consiglio che, in data 13 luglio 2021, confermò che l'Italia avrebbe ricevuto la cifra richiesta, di cui 68,9 miliardi di Euro in sovvenzioni e 122,6 in prestiti⁷⁷. La componente delle sovvenzioni era strutturata in due parti: una dotazione fissa di 47,9 miliardi di Euro, da impiegare entro il 31 dicembre 2022, e una dotazione provvisoria di 21 miliardi di Euro per gli impegni del 2023 (aumentata poi a 21,1 miliardi)⁷⁸.

Dopo l'approvazione, il Consiglio, la Commissione e lo Stato italiano sottoscrissero l'accordo di finanziamento e il 13 agosto 2021 la Commissione erogò i primi 24,9 miliardi di Euro⁷⁹.

Una volta che il Piano definitivo venne apportato dal Governo Draghi, esso fu sottoposto a una comparazione rispetto a quello dell'Esecutivo Conte, da cui sono stati evidenziati da una parte di letteratura elementi di continuità e altri di discontinuità⁸⁰.

Venendo alla **governance** che è stata portata avanti dall'allora Esecutivo, quello che emerge non è solo il progredire di un rafforzamento, oramai costante negli ultimi anni, del Capo del Governo nell'ottica di una "personalizzazione" della politica nei Paesi occidentali⁸¹, ma anche il consolidamento della struttura della Presidenza del Consiglio⁸². Inoltre, occorre tenere in considerazione il ruolo che nel Governo Draghi assunse il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che fu centrale. Infatti, a detta dello stesso Presidente del Consiglio: "**La governance del Programma di ripresa e resilienza è incardinata nel Ministero dell'Economia e Finanza con la strettissima collaborazione dei Ministeri competenti che definiscono le politiche e i progetti di settore**"⁸³.

Il quadro normativo di riferimento che ha consentito tale accentramento e che contiene di fatto la **governance** del PNRR è il decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77. Secondo quanto previsto dal Decreto, le amministrazioni, le Regioni, le Province e gli Enti sono i soggetti incaricati di provvedere alla realizzazione in base alle specifiche competenze istituzionali o, eventualmente, alle competenze prestabilite dal PNRR. Le istituzioni svolgono tali funzioni attraverso le proprie strutture, mediante l'ausilio di soggetti esterni individuati dal PNRR o con le modalità ammesse dalla normativa nazionale ed europea vigente. Tuttavia, l'attuazione del PNRR non è stata attribuita soltanto agli enti statali o territoriali. Infatti, il decreto-legge 77 del 2021 ha costituito nuove strutture a livello centrale cui è stata affidata la **governance** per il PNRR⁸⁴.

⁷⁶ ERPS- SERVIZIO DI RICERCA PARLAMENTARE EUROPEO, A. D'AMBROSIO (a cura di), *Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia: Situazione attuale*, 17 novembre 2022, cit., p. 8 https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document/EPRS_BRI/2021/698847

⁷⁷ DECISIONE di esecuzione del CONSIGLIO UE relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia <https://www.italiadomani.gov.it/strumenti/documenti/archivio-documenti/decisione-di-esecuzione-del-consiglio-relativa-all-approvazione-.html>

⁷⁸ ERPS- SERVIZIO DI RICERCA PARLAMENTARE EUROPEO, A. D'AMBROSIO (a cura di), *Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia: Situazione attuale*, 17 novembre 2022, cit., p. 10 https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document/EPRS_BRI/2021/698847

⁷⁹ E. MARRO, *I primi fondi del Recovery: 25 miliardi per 106 progetti*, in «Corriere della Sera», 13 agosto 2023.

⁸⁰ Per un'analisi accurata di comparazione tra i Piani del Governo Conte II e del Governo Draghi si veda M. GUIDI; G. MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, pp. 405-430.

⁸¹ Si guardi tra tutti allo studio comparatistico riguardo leadership governativa nella democrazia statunitense e nelle democrazie europee di S. FABBRINI, *Il Principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 1999.

⁸² Per approfondimenti si veda A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, luglio 2022, p. 151 in cui si sostiene che il "vertice di Palazzo Chigi" appare certo rafforzato dal nuovo imponente apparato strutturale del PNRR.

⁸³ Resoconto stenografico della Camera dei Deputati, 17 febbraio 2021, p. 14.

⁸⁴ V. BONTEMPI, *L'amministrazione centrale alla prova della governance per il PNRR: attualità e prospettive*, in "Diritto Costituzionale", 2/2022, cit., p. 65.

Da questo punto di vista, l'articolo 2 del Decreto in questione istituiva la Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio, ovvero un organo interministeriale al quale partecipavano i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. Inoltre, come prevedeva il comma 3 dell'articolo 2, potevano partecipare, previo invito, i rappresentanti degli enti territoriali (con la presenza del Ministro degli Affari regionali), i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale. Il comma 2 dell'articolo sanciva che la Cabina di regia avrebbe esercitato poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR, dandole in sostanza un ruolo assolutamente di prim'ordine per l'assetto della **governance**.

L'articolo 3 del Decreto prevedeva l'istituzione del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, organo questo (effettivamente istituito con D.P.C.M 14 ottobre 2021)⁸⁵ che vedeva il coinvolgimento delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi. Le funzioni svolte dal Tavolo erano di tipo consultivo, connesse all'attuazione del PNRR. Si trattava di un organo negoziale volto al confronto con il territorio.

La Cabina di regia era coadiuvata da una Segreteria tecnica (art. 4) e da una Unità per la realizzazione e il miglioramento della regolazione (art. 5), due organi di natura meramente tecnica che meritano attenzione. La Segreteria tecnica ha rappresentato un importante supporto per quanto concerneva l'attività della Cabina di regia e dei singoli Ministri.⁸⁶ Come esplicitato dall'articolo 4 del Decreto, la Segreteria tecnica elaborava rapporti periodici informativi alla Cabina di regia sulla base dell'analisi e degli esiti del monitoraggio sull'attuazione del PNRR comunicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze; individuava e segnalava al Presidente del Consiglio le azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai Ministri competenti per materia; acquisiva dal Servizio centrale per il PNRR i dati di attuazione di ciascun progetto; la Segreteria tecnica poteva indicare quei casi critici al fine dell'attivazione del potere sostitutivo (art. 12) e, anche su impulso del Servizio centrale per il PNRR, poteva istruire i procedimenti per superare il dissenso proveniente da un organo statale (art. 13).

L'Unità per la realizzazione e il miglioramento della regolazione, invece, aveva la funzione di individuare le criticità di attuazione del PNRR. Come anche stabilito dal comma 2, questo organismo era stato costituito nell'ambito del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) e la sua durata, temporanea, era superiore a quella del Governo che l'aveva istituita, protraendosi fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026. I compiti dell'Unità erano poi definiti in modo chiaro al comma 3, dove si diceva che l'organo avrebbe dovuto: individuare gli ostacoli inerenti all'attuazione delle riforme del PNRR sulla base delle segnalazioni trasmesse dalla Cabina di regia; coordinare l'elaborazione di proposte per superare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente e dalle relative misure attuative anche in base alle verifiche di impatto; cercare di razionalizzare e revisionare la normativa attraverso l'elaborazione di un programma di azioni prioritarie; promuovere finanche la sperimentazione normativa attraverso le relazioni istituzionali con altri Paesi europei al fine di ottimizzare gli **iter**; considerare le proposte di razionalizzazione dei privati.

⁸⁵ D.P.C.M 14 OTTOBRE 2021 https://www.governo.it/sites/governo.it/files/DPCM_20211014_tavolo.pdf

⁸⁶ S. SILEONI, *Il Governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi. Bilanci e prospettive del ruolo della Presidenza del Consiglio*, in D. DE LUNGO; F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, Giappichelli editore, 2023, cit., p. 108.

Come sottolineato in letteratura in merito alla Segreteria tecnica e alla Unità di razionalizzazione: “la caratteristica particolare di queste strutture, dunque, è quella di avere un respiro temporale indipendente dal rinnovo del consenso elettorale (e della fiducia parlamentare)”⁸⁷.

Un'altra caratteristica peculiare della **governance** definita dall'Esecutivo Draghi è relativa all'art. 6 del decreto-legge 77 del 2021, in quanto esso determina che l'attività di monitoraggio è affidata al Servizio centrale per il PNRR istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Con questo articolo, in buona sostanza, il Servizio creatosi all'interno del MEF diventava il punto di contatto nazionale per l'attuazione del Piano, richiesto dal Regolamento UE 241/2021. Dunque, l'attività di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR veniva affidata a una struttura dirigenziale interna al MEF. Tutto ciò attribuiva una serie di compiti ulteriori al Ministero dell'Economia e delle Finanze, decretando altresì che il Servizio centrale diveniva così “la regia tecnica per eccellenza”⁸⁸.

Un passaggio interessante è riscontrabile anche nell'art. 8 del Decreto, perché in concomitanza alle strutture nate dalla Presidenza del Consiglio e dal MEF sono state poste le basi per la creazione di strutture di missione simili all'interno dei Ministeri. I vari dicasteri, stando alla disposizione del comma 1 dell'articolo, avevano due opzioni: o individuare una struttura dirigenziale generale di riferimento già esistente; oppure creare una apposita Unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR, e comunque fino al 31 dicembre 2026, articolata fino a un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale, adottando il relativo provvedimento di organizzazione interna, con decreto del Ministro di riferimento, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Gran parte dei Ministeri hanno optato per la seconda possibilità (un esempio su tutti quello del Ministero dell'Istruzione con il D. l. 21 settembre 2021 n. 284 e il D. M. 30 novembre 2021 n. 341), anche se non sempre è stata sufficiente per alcuni apparati⁸⁹.

In virtù dell'art. 9 è stato previsto che alla realizzazione operativa delle riforme contemplate dal Piano provvedessero le singole amministrazioni centrali, nonché le Regioni, le Province autonome e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali e attraverso le proprie strutture.

Da questa impostazione si evince che la Cabina di regia presieduta del Presidente del Consiglio dei Ministri:

si caratterizza per essere un organismo a geometria variabile o mobile, in quanto composta di volta in volta dai Ministri e dai Sottosegretari «competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta». Il collegamento con le autonomie territoriali è assicurato dalla partecipazione diretta dei Presidenti della Regioni o Province autonome oppure, ove gli enti interessati siano più d'uno, dalla partecipazione del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome qualora le materie di loro competenza siano direttamente riguardate. In virtù di un (apprezzabile) emendamento inserito in sede di conversione, è stata

⁸⁷ G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la fisarmonica governativa*, in V. DI PORTO; F. PAMMOLLI; A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Bologna, il Mulino, 2022, cit., p. 146.

⁸⁸ Ivi., p. 150.

⁸⁹ Basti pensare al caso del Ministero della Transizione Ecologica che ha richiesto un successivo intervento normativo con il DL 80/2021 (art. 17 – sexies), convertito in Legge il 6 agosto 2021, n. 13.

inoltre estesa anche ai rappresentati degli enti locali (Presidente dell'ANCI e dell'UPI) la possibilità di intervenire laddove vengano esaminate questioni di interesse locale⁹⁰.

La struttura di tale Cabina, probabilmente, voleva permettere alla Presidenza del Consiglio di “mantenere la responsabilità finale dell’attuazione del Piano, pur affidando la responsabilità diretta del raggiungimento dei singoli obiettivi quantitativi e qualitativi ai Ministeri ai soggetti attuatori”⁹¹.

Va inoltre sottolineato che la presenza dei Sottosegretari alla Presidenza del Consiglio sia risultata per alcuni studiosi anomala, “finendo per anticipare come la logica del coinvolgimento nella **governance** del PNRR si muova su un crinale diverso dalla partecipazione”⁹². La Cabina di regia è stata quindi il centro di coordinamento generale sull’attuazione del Piano. Inoltre, si potrebbe condividere l’analisi per cui la gestione del Piano, visto il ruolo all’interno della Cabina di regia, “consente al Presidente del Consiglio di condizionare in concreto una considerevole parte dell’attività governativa, tanto collegiale quanto ministeriale”⁹³.

Va considerato anche il ruolo del Parlamento e il modo con cui l’istituzione ha interagito con la **governance** proposta. Per alcuni commentatori⁹⁴, come anche detto precedentemente⁹⁵, il Parlamento ha dato il proprio apporto sia in Commissione sia in Aula, ricavandosi degli spazi su cui agire. Nonostante questo, altri commentatori hanno sottolineato come l’accentramento sia venuto in modo orizzontale e quindi nei confronti del Parlamento. Tale considerazione ha avuto certamente come **humus** il fatto che il Parlamento italiano, diversamente da altre istituzioni legislative europee, non abbia esaminato le proposte di Regolamento dell’UE che facevano da base per il PNRR, perdendo l’occasione di interlocuzione con le Istituzioni europee⁹⁶. Tuttavia, nelle analisi svolte si è evidenziato che “le Commissioni parlamentari hanno invece preferito attivarsi nel confronto con il Governo nella redazione del PNRR piuttosto che nel dialogo con le Istituzioni europee sulla elaborazione della normativa di riferimento, in una opzione per la concretezza che sconta forse anche la scarsa fiducia sulla possibilità di incidere della fase ascendente”⁹⁷.

Infine, in ultima istanza va tenuto in considerazione anche il rapporto con le Regioni e gli Enti locali. Da questo punto di vista si osserva che c’è stato un accentramento da parte del Governo delle varie funzioni⁹⁸.

⁹⁰ G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell’attuazione*, in Quaderni costituzionali, dicembre 2021, Fascicolo 4, cit., pp. 945-946.

⁹¹ S. SILEONI, *Il Governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi. Bilanci e prospettive del ruolo della Presidenza del Consiglio*, in D. DE LUNGO; F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, Giappichelli editore, 2023, cit., p. 108.

⁹² G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la fisarmonica governativa*, cit., p. 145.

⁹³ L. DELL’ATTI, *Genesis, evoluzioni ed equivoci dell’organo del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., pp. 228-229.

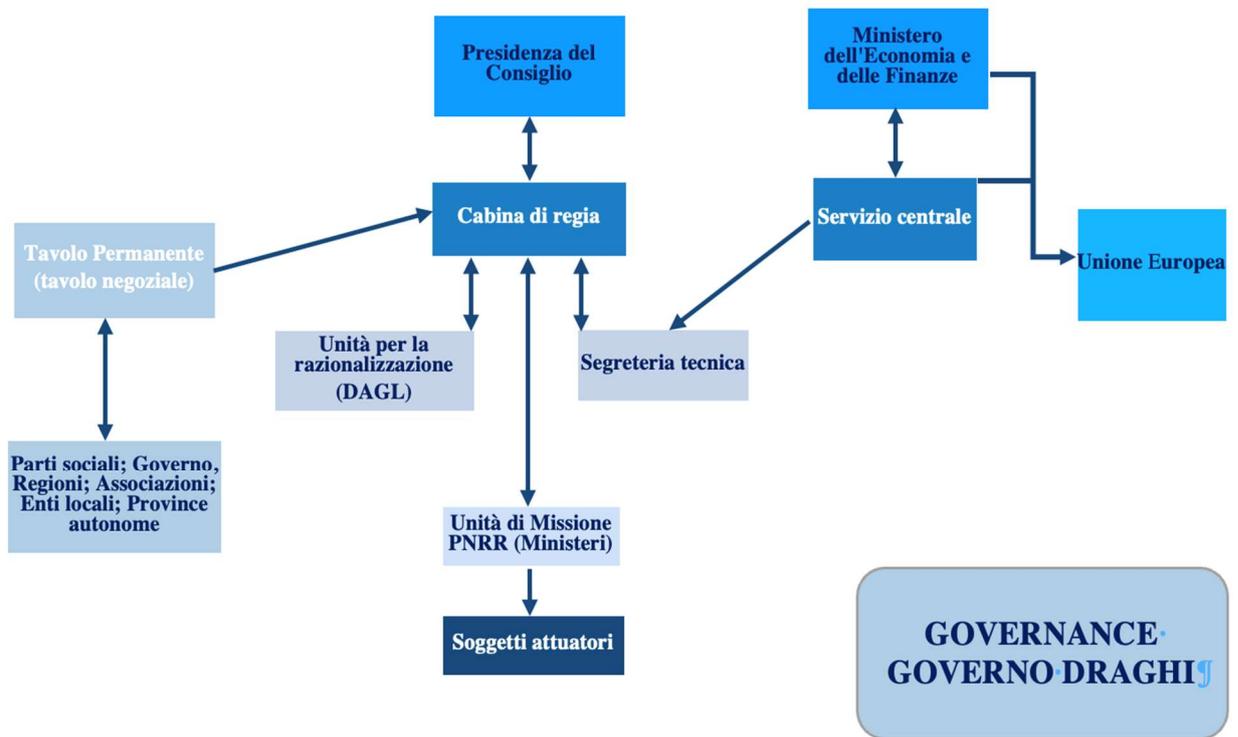
⁹⁴ G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di Governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO; F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, Giappichelli editore, 2023, pp. 77-100. In particolare modo si soffermi al paragrafo 3, Parlamento e PNRR: attore o spettatore?

⁹⁵ Il Parlamento, nel dettare una serie di puntuali rilievi da osservare nella fase di elaborazione, pur riferendosi, formalmente, alla bozza esistente, ha guardato, nel merito, al futuro Piano.

⁹⁶ G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di Governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 89.

⁹⁷ R. DI CESARE; A. ZITO, *Dall’indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell’esame del PNRR*, cit., p. 113.

⁹⁸ Si veda S. PROFETI; B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d’accesso all’agenda*, in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 2021, fascicolo 3, pp. 431-454; ma anche S. STAIANO, *Il Piano nazionale di riprese e resilienza guardato da Sud*, in Federalismi.it, n. 14, 2021, pp. 4 - 11.



Graf. 2 - modello governance Governo Draghi

4. Il Governo di Giorgia Meloni: nuovo Esecutivo, nuovi meccanismi

Il Governo di Giorgia Meloni ha giurato il 22 ottobre 2022 e ha ottenuto la fiducia dalle due Camere il 25 e il 26 ottobre.

Durante la precedente esperienza governativa fu varato, come visto nel paragrafo antecedente, il decreto-legge 77 del 2021. Non si trattava di un decreto di sole semplificazioni, ma ebbe il merito di disegnare la struttura della **governance** del PNRR nelle amministrazioni centrali dello Stato⁹⁹.

Con il nuovo Esecutivo, guidato dal Presidente Giorgia Meloni, fu approvato un nuovo decreto, il decreto-legge 13 del 2023. Il provvedimento ha ritoccato in modo profondo alcuni aspetti chiave della **governance** prevista in precedenza.

In linea generale, si può da subito sostenere che rispetto alla Cabina di regia del Governo Draghi, la quale si era riunita poche volte, quella del Governo Meloni si è riunita con cadenza regolare¹⁰⁰. Un altro punto interessante è relativo alle tematiche oggetto di discussione: nel precedente Esecutivo, la Cabina si riuniva soltanto su temi specifici e invitando i soli Ministri competenti; con quello a guida Meloni vengono trattati i temi a grandi linee e invitando alla seduta tutti i Ministri. Questi due punti appena sollecitati fanno intendere le diversità che sottostanno alla gestione del Piano, un vero e proprio concepimento diverso delle modalità di lavoro. Tuttavia, seppure sia stato modificato l'impianto, si è proceduti verso un rafforzamento dell'Esecutivo nella gestione del PNRR¹⁰¹. In sostanza, l'asse tra MEF ed Esecutivo che aveva determinato l'esperienza precedente con questo nuovo assetto è venuto meno¹⁰². Quest'ultimo punto appare ancor più evidente se si analizza il ruolo assunto dal Ministro per gli Affari europei, per le politiche di coesione e per il PNRR, Raffaele Fitto, il quale ha ricevuto la delega PNRR da parte del Presidente Meloni attraverso il decreto-legge 173 del 2022. Con questo nuovo assetto, la gestione ibrida tra Presidenza del Consiglio e Ministero dell'Economia e delle Finanze impostata dal Presidente Draghi viene meno, poiché si palesa un accentramento verso la Presidenza del Consiglio con la delega al Ministro Fitto.

Analizzando il decreto, si evince sin da subito che il Governo Meloni ha stabilito, tra i commi 1 e 3 dell'art. 1, la possibilità di una riorganizzazione delle Unità di missione di livello dirigenziale generale, preposte al coordinamento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del

⁹⁹ Il concetto relativo al fatto che il DL 77/2021 riguardasse non solo le semplificazioni, ma anche la governance del Piano venne espresso nella prefazione scritta da R. CHIEPPA, in D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. STORTO (a cura di), *I contratti pubblici e il processo amministrativo dopo il decreto semplificazioni - bis*, Piacenza, La Tribuna, 2021.

¹⁰⁰ Basti prendere in considerazione gli incontri svolti dal novembre 2022 al novembre dell'anno seguente, in cui la Cabina di regia si è riunita sedici volte. Durante l'esperienza precedente, invece, si può annoverare un incontro il 7 ottobre 2021 (<https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/news/prima-riunione-della-cabina-di-regia-sul-pnrr.html>) e l'elaborazione di alcuni **report** trasmessi alle Camere del 6 ottobre 2021 (<https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/news/governo-via-libera-alla-seconda-relazione-sul-pnrr.html>) e del 24 dicembre 2021 (<https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/news/governo-via-libera-alla-prima-relazione-sul-pnrr.html>).

¹⁰¹ Come espresso da S. SILEONI, *Il Governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi. Bilanci e prospettive del ruolo della Presidenza del Consiglio*, cit., p. 108.

¹⁰² G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in Osservatorio costituzionale, Fasc. 3/2023, cit., p. 220.

Piano nazionale di ripresa e resilienza, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto ¹⁰³. Siffatta riorganizzazione può concretizzarsi anche con il trasferimento, sia totale sia parziale, delle funzioni attribuite all'Unità di missione istituita a un'altra struttura di livello dirigenziale generale individuata in quelle già esistenti. Da sottolineare che la traslazione ha previsto il passaggio di risorse umane, finanziarie e strumentali attribuite inizialmente all'unità di missione mediante un decreto ministeriale, ma senza la possibilità di variare le finanze attribuite. Questo ha comportato l'impossibilità di nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica e di conseguenza la pubblica amministrazione ha dovuto agire nei limiti delle risorse che le erano state assegnate precedentemente.

Oltre alla possibilità di riorganizzazione, una parte interessante del nuovo decreto risiede nel comma 4 che apporta delle modifiche alla struttura della **governance** del PNRR, in quanto sopprime il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale. Le funzioni sono state spostate alla Cabina di regia per il PNRR, alle cui sedute dedicate partecipano i rappresentanti degli enti e delle organizzazioni che in precedenza costituivano il Tavolo permanente. In particolar modo: 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, finanche i rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del settore bancario, finanziario e assicurativo, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva, individuati attraverso il principio della maggiore rappresentatività e con DPCM (entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge).

Di sostanziale interesse nell'ottica della **governance** sono i tre punti inerenti alla soppressione del Tavolo che vanno evidenziati più approfonditamente.

La lettera a) del comma 4, art. 1 del decreto-legge n. 13 del 2023. Essa ha modificato l'art. 1, comma 4, del precedente decreto-legge n. 77 del 2021, sopprimendo il riferimento al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale espresso nella lettera g) e abolendo la lettera p), che invece ne definiva le funzioni fondamentali.

La lettera b) del comma 4, art. 1 del decreto-legge n. 13 del 2023. Essa ha apportato delle modifiche all'art. 2 del decreto-legge n. 77 del 2021, poiché non solo ha eliminato i vari riferimenti al Tavolo permanente, ma ha determinato altresì che la capacità di negoziazione passasse alla stessa Cabina di regia, assicurando la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale.

La lettera c) del comma 4, art. 1 del decreto-legge n. 13 del 2023. Tale riferimento normativo ha cancellato in modo definitivo l'art. 3 del decreto-Legge n. 77 del 2021, il quale regolava il procedimento di istituzione del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale e ne stabiliva le funzioni.

La soppressione del Tavolo permanente conferma l'ulteriore potenziamento della Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio, sottolineandone il crescente accentramento. Inoltre, si sostanzia un ulteriore ragionamento, ovvero che i tentativi di istituzionalizzare in modo formale i rapporti tra le parti sociali e il Governo non siano di facile attecchimento nell'ordinamento italiano. Si preferiscono relazioni

¹⁰³ Il decreto è stato convertito con modificazioni dalla L. 21 aprile 2023, n. 41 (in G.U. 21/04/2023, n.94). Inoltre, da ricordare che l'art. 8 del DL 77/2021 aveva riconosciuto la possibilità di individuare una struttura di livello dirigenziale all'interno dei Ministeri oppure quella di istituire un'unità di missione apposita, sempre di livello dirigenziale. Con questo nuovo provvedimento si è proceduti lungo il solco della riorganizzazione delle attività.

informali, in quanto gli attori in causa (parti sociali, associazioni, amministratori locali e governatori regionali) tendono a instaurare con il Governo dei legami il più diretti possibile¹⁰⁴.

Per quanto concerne, invece, la Segreteria tecnica e l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, se queste con il decreto-legge 77 del 2021 risultavano organismi molto importanti per la loro natura tecnica, intesi in letteratura come "angeli custodi del PNRR"¹⁰⁵, sembrerebbe che con il nuovo decreto-legge 13 del 2023 siano state ridimensionate.

Innanzitutto, con la soppressione del Tavolo permanente, la Segreteria tecnica ha assunto un ruolo di supporto nei soli confronti della Cabina di regia, con la preparazione e l'elaborazione di rapporti informativi sullo stato di attuazione del PNRR con cadenza periodica. **Ergo**, i compiti della Segreteria tecnica sono stati in parte modificati, ma anche assorbiti dalla Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio (art. 2 DL 13/2023).

L'art. 5, comma 3, lett. a) del decreto-legge 77 del 2021 attribuiva all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione il potere di individuazione degli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR derivanti dalle disposizioni normative e dalle rispettive misure attuative e proponeva rimedi. Con il nuovo Decreto del 2023, il Governo Meloni ha spostato tale mansione alla Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio.

Appare evidente che una parte fondamentale della nuova **governance** proposta dal Presidente Meloni sia afferente alla Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio (articolo 2) e con un margine ben definito dal punto di vista temporale (fino al 31 dicembre 2026). Essa coadiuva l'esecuzione, da parte dell'Autorità politica delegata e, quindi, del Ministro Fitto, delle funzioni d'indirizzo e coordinamento dell'azione del Governo attuativa del PNRR. Inoltre, la nuova struttura ha il compito di: interloquire con la Commissione europea quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR; di verificare la coerenza dell'attuazione del PNRR rispetto agli obiettivi programmati, con eventuale definizione di misure correttive; di predisporre l'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento o di modifica del PNRR; e, infine, di occuparsi della comunicazione istituzionale e la pubblicità del PNRR. Si tratta dunque di un organismo dotato di ampio potere, derivato da quella volontà di accentrare presso la Presidenza del Consiglio la gestione del PNRR.

Venendo all'ossatura della Struttura di missione PNRR, occorre notare come il DPCM 27 aprile 2023¹⁰⁶ abbia creato una macchina articolata.

All'articolo 3 del DPCM è possibile osservare come ci sia un coordinatore, nominato tramite DPCM, il quale deve avere la specifica ed elevata qualificazione professionale richiesta per dare l'indirizzo e per coordinare le attività e le funzioni della struttura. Viene poi indicato un Servizio della Struttura di missione che sottostà direttamente alle dipendenze del Coordinatore.

La Struttura è stata suddivisa in quattro Uffici di livello dirigenziale generale e ciascun Ufficio, a sua volta, è stato articolato in due Uffici di livello dirigenziale non generale.

¹⁰⁴ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2022, cit., pp. 234-235.

¹⁰⁵ S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in rivista AIC, n. 3/2022, cit., p. 227.

¹⁰⁶ Il DPCM in questione ha disciplinato più in concreto l'articolazione di tale struttura, consultabile su <https://ageei.eu/wp-content/uploads/2023/04/DPCM-Struttura-di-missione-PNRR.pdf>

L'Ufficio I si occupa dell'attuazione della I missione del PNRR (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) e della IV missione del Piano (Istruzione e ricerca). Oltre a occuparsi direttamente di tali missioni, l'Ufficio I ha il compito: di coordinamento strategico con le amministrazioni titolari di interventi del PNRR; di svolgere le interlocuzioni con la Commissione europea e di verificare la coerenza dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi preposti; di acquisire i dati dall'Ispettorato generale per il PNRR per ciascun progetto; di provvedere a eventuali correttivi ritenuti necessari sui progetti (in collaborazione con l'Ispettorato generale per il PNRR); di supportare la Cabina di regia nell'esercizio delle sue funzioni anche attraverso il coordinamento di riunioni tecniche preliminari alle sedute di tale organismo; di segnalare gli ostacoli alla Cabina di regia; di sovraintendere allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento del PNRR ai sensi dell'art. 21 del regolamento UE 241/2021; di produrre rapporti periodici da esibire alla Cabina di regia; di segnalare al Presidente del Consiglio gli eventuali casi su cui adoperare l'esercizio dei poteri sostitutivi (ove ne ricorrano le condizioni dopo la fase istruttoria); di istituire i procedimenti relativi all'adozione di decisioni finalizzate al superamento del dissenso (di cui l'art. 13 e 44 DL 77/2021).

L'Ufficio II si occupa dell'attuazione della II missione del PNRR (Rivoluzione verde e transizione ecologica) e della III missione del Piano (Infrastrutture per una mobilità sostenibile).

L'Ufficio III si dedica all'attuazione della V missione (Inclusione e coesione) in raccordo con il Dipartimento per le politiche di coesione e della VI missione del Piano (salute).

L'Ufficio IV svolge in particolar modo delle funzioni di supporto alla Cabina di regia e provvede alla realizzazione della relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR; cura l'attività di comunicazione istituzionale e della pubblicità; esercita i compiti di diritto di accesso ai documenti amministrativi; cura la partecipazione del partenariato economico, sociale e territoriale alla Cabina di regia; provvede alla segnalazione al Presidente del Consiglio dei casi in cui si necessita l'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi (di cui all'art. 12 DL 77/2021).

Appare evidente che l'Ufficio I ricopre un ruolo centrale nell'organigramma della Struttura di missione, in quanto detiene maggiori compiti rispetto agli altri Uffici che costituiscono la Struttura di missione del PNRR. Di particolare interesse è osservare come tre Uffici su quattro si occupino direttamente di missioni inerenti al Piano, mentre il IV Ufficio svolge funzioni principalmente di supporto alla Cabina di regia e al Presidente del Consiglio.

Il decreto-legge 13 del 2023 ha introdotto poi l'Ispettorato generale per il PNRR presso la Ragioneria Generale dello Stato. La letteratura riguardo al Servizio centrale per il PNRR si è espressa in modo differente: da una parte, sostenendo la riduzione del ruolo dell'organismo¹⁰⁷; dall'altra, sostenendo invece il ruolo di supporto all'Autorità politica delegata¹⁰⁸. La predisposizione di tale Ufficio è stata concepita attraverso le modifiche al DPCM n. 103 del 2019¹⁰⁹, concernente il regolamento di organizzazione del Mef, in cui sono state definite le nuove posizioni interne. Analizzando la nuova normativa risulta che

¹⁰⁷ G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in Rivista AIC, Fasc. 3/2023, cit., p. 223, in cui l'autore sostiene che al deciso rafforzamento della Struttura di missione PNRR fa da contraltare quella che parrebbe essere, nelle intenzioni del Legislatore, una riduzione del peso del Servizio centrale per il PNRR, cui subentra – sempre presso il Dipartimento della Ragioneria dello Stato presso il MEF – l'«Ispettorato generale per il PNRR» (art. 1, comma 2).

¹⁰⁸ C. DI NUZZO; A. RONZIO, *Il ruolo del Ministero dell'economia e delle Finanze nella definizione e nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO; F. S. MARINI (a cura di); *Scritti costituzionali sul Piano di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 122. Nel testo gli autori sostengono che il Servizio assicura altresì il supporto all'autorità politica delegata per il PNRR, in forza del nuovo decreto firmato nel 2023.

¹⁰⁹ Consultabile in https://www.mef.gov.it/concorsi/2021/documenti/concorso_00001/07-DPCM-103-2019-Aggiornato-2021-Regolamento-organizzazione-MEF.pdf

l'Ispettorato generale per il PNRR detiene dei compiti di coordinamento operativo sull'attuazione, gestione finanziaria e monitoraggio del PNRR, nonché di controllo e rendicontazione all'Unione europea ai sensi degli articoli 22 e 24 del regolamento (UE) 2021/241, conformandosi ai relativi obblighi di informazione, comunicazione e pubblicità. L'Ispettorato è inoltre responsabile della gestione del Fondo di rotazione del **Next Generation EU-Italia** e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio. L'Ispettorato è stato articolato in otto Uffici di livello dirigenziale non generale e può avvalersi finanche del supporto di società partecipate dallo Stato per l'esercizio dei propri compiti.

Interessante è notare che l'Ispettorato generale per il PNRR, con il nuovo decreto, si raccorda con le altre strutture centrali e territoriali della Ragioneria generale dello Stato (anziché con l'Unità di missione e con gli Ispettorati competenti della Ragioneria Generale dello Stato come precedentemente previsto) nello svolgimento delle funzioni a esso assegnate.

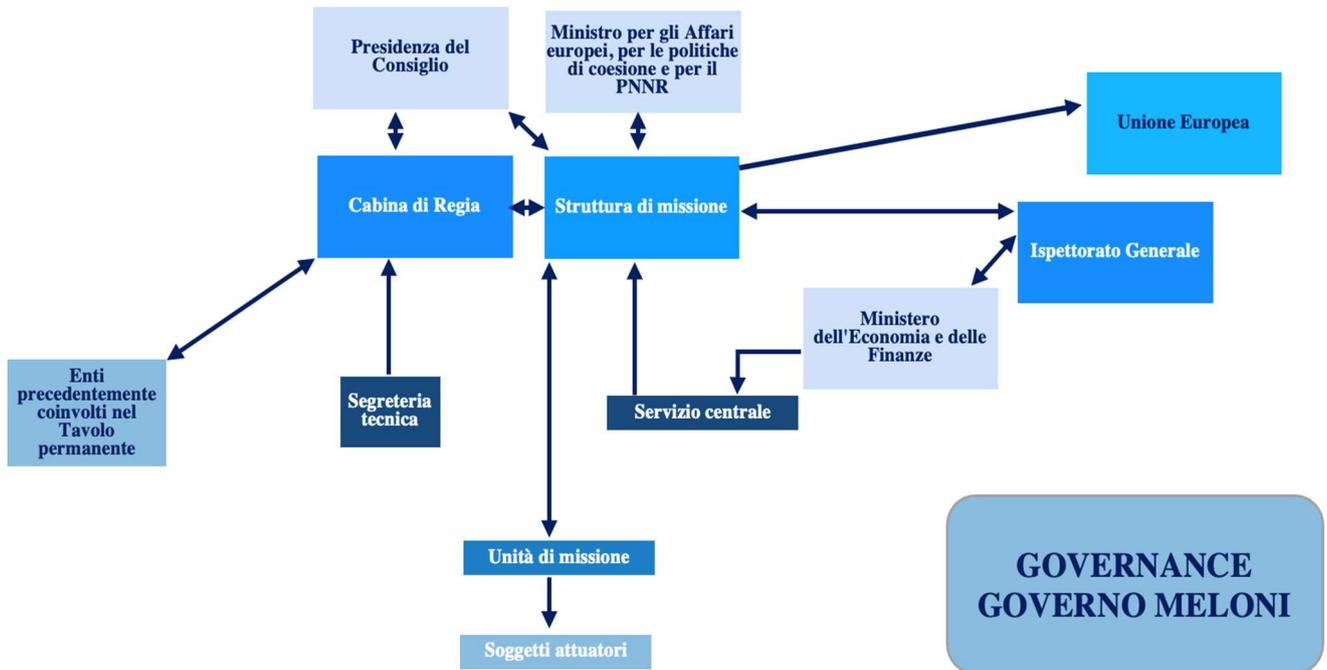
Con la nuova **governance** proposta dall'Esecutivo Meloni è emerso come il ruolo politico abbia superato quello tecnico. Se il Governo Draghi aveva fatto emergere una certa preminenza della tecnica sulla politica, al contrario, la nuova compagine governativa ha virato su un chiaro riconoscimento del ruolo della politica attraverso la delega al Ministro Fitto per la gestione del Piano. In sostanza, si potrebbe dedurre che si è manifestato un ritorno alla politica nella gestione del PNRR con le relative problematiche (basti pensare alla dialettica che si alimenta tra i vari attori dello stesso Governo)¹¹⁰.

Questo nuovo indirizzo è stato plausibilmente dovuto innanzitutto a una diversa natura del Governo sia per la composizione, meno eterogenea rispetto a quella del Governo Draghi, sia per la diversità di indirizzo politico amministrativo dei due Esecutivi. Secondariamente poi, un'altra variabile rilevante è stata quella di volere riscrivere parte del Piano ai sensi dell'art. 21 Reg. (UE) 2021/241 e facendo altresì leva sulla possibilità offerta dal Piano REPowerEU¹¹¹, tanto che nel luglio del 2023 il Governo ha riscritto parte del Piano¹¹².

¹¹⁰ F. VERDERAMI, *Fitto, Salvini e il derby sul PNRR in due date* – Alta tensione su tempi e progetti. Il duello sul PNRR tra Fitto e Salvini, in "Corriere della sera", 23 settembre 2023.

¹¹¹ G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 227.

¹¹² S. DISEGNI, *Il governo riscrive il PNRR: dal rischio idrogeologico alle ferrovie saltano interventi per 16 miliardi. Fitto: «Nessun taglio, saranno tutti rifinanziati»*, in "Open online", 28 luglio 2023.



Graf. 3 - modello governance Governo Meloni

5. Le Unità di missione nei Ministeri

Come stabilito dal decreto-legge n. 77 del 2021, deve essere individuata una struttura tecnica di coordinamento della gestione delle risorse del Piano. Essa è indicata a trasmettere al Servizio centrale: lo **status** economico; la realizzazione degli investimenti e delle riforme; finanche l'avanzamento dell'attuazione dei relativi obiettivi intermedi e finali, attraverso il sistema informatico ReGiS. I Ministeri possono adottare due opzioni circa l'individuazione della struttura incaricata di occuparsi del coordinamento delle attività relative al PNRR. Da una parte, possono optare per il coinvolgimento di strutture preesistenti; dall'altra, invece, possono costituire una apposita Unità di missione di livello dirigenziale generale sino al completamento del PNRR e che non vada oltre il 31 dicembre 2026, articolata fino a un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale.

La maggior parte dei Dicasteri si è orientata a favore di quest'ultima opzione, “praticamente tutte quelle significativamente coinvolte in **milestones** e **target**”¹¹³. Infatti, focalizzando l'attenzione sui differenti decreti di questi Ministeri, è possibile osservare che i provvedimenti adottati, in sostanza Decreti Interministeriali (stipulati di concerto tra il Ministero competente e il Ministero dell'Economia e delle Finanze), hanno istituito **ex novo** la macchina burocratica del PNRR all'interno degli ingranaggi ministeriali. Si tratta di quei provvedimenti firmati tra il settembre e il novembre del 2021¹¹⁴.

Da considerare che le situazioni variano in base ai Ministeri a causa degli interventi che ogni singola struttura deve adottare, tanto da riscontrare delle situazioni profondamente dissimili tra di loro. Per esempio, per quello che concerne il Ministero della Difesa, pur non essendo titolare diretto di interventi PNRR, è stato individuato quale responsabile per la finalizzazione di alcune misure (intervento M1.C1.1.6.4 - Digitalizzazione del Ministero della Difesa; intervento M1.C1.1.5 **Cybersecurity**). Di conseguenza, il Dicastero della Difesa ha dunque istituito, dal secondo semestre del 2021, una struttura tecnica di

¹¹³ G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro - nazionale e la fisarmonica governativa*, cit., p. 151.

¹¹⁴ I provvedimenti sono riportati in ordine cronologico. Ministero dell'Istruzione: decreto interministeriale 21 settembre 2021, n.284 (<https://www.miur.gov.it/-/decreto-ministeriale-n-284-del-21-settembre-2021>) e decreto ministeriale 30 novembre 2021, n.341 (<https://www.miur.gov.it/-/decreto-ministeriale-n-341-del-30-novembre-2021>); MiTD: Decreto Interministeriale 24 settembre 2021 (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/12/07/21A07118/sg>); Ministero del Turismo: decreto interministeriale 24 settembre 2021, n. 1745 (<https://www.ministeroturismo.gov.it/wp-content/uploads/2021/11/D.l.-n.-1745-del-24.09.2021-Unita-di-missione-PNRR.pdf>); Ministero dell'Università e della ricerca: decreto interministeriale 1 ottobre 2021, n. 113 (<https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2022-05/DM%20n.%20113%20del%2001-10-2021.pdf>); Dipartimento della Funzione pubblica: decreto interministeriale 4 ottobre 2021 (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/10/26/21A06283/sg>); MiMS e Ministero del Lavoro: decreto interministeriale 11 ottobre 2021 (<https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2021/DI-del-11102021-Decreto-istitutivo-Unita-Missione-PNRR.pdf>); Ministero per il Sud e la coesione territoriale: decreto interministeriale 12 ottobre 2021 (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/11/17/21A06716/sg>); Ministero dell'Interno: decreto interministeriale 22 ottobre 2021 (https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-05/decreto_interministeriale_unita_missione_pnrr_interno.pdf); MiSE: decreto interministeriale 26 ottobre 2021- tuttavia, ratificato dal ministro Franco il 19 novembre - (https://www.mimit.gov.it/images/stories/trasparenza/2022/struttura_di_missione_pnrr_decreto_bollinato_signed.pdf); MiPAAF: decreto interministeriale 2 novembre 2021 (<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17666>); Ministero della Giustizia: decreto interministeriale 18 novembre 2021 (https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?facetNode_1=4_69&facetNode_2=1_1%282021%29&contentId=SDC358856&previousPage=mg_1_8#) ; MITE: decreto interministeriale 29 novembre 2021 (https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/trasparenza_valutazione_merito/ATTIGENERALI/2021/DM_492_STRUTTURA_MISSIONE_PNRR.pdf).

governance presso lo Stato Maggiore della Difesa, guidata dall'Ufficio Generale Pianificazione Programmazione e Bilancio (UGPPB).

Il MAECI, invece, poiché titolare di una sola misura PNRR, non si è dotato di un'Unità di missione, ma ha affidato l'attuazione dell'intervento alla Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese (DGSP) (Sub-Misura M1.C2.I5 Rifinanziamento e Ridefinizione del Fondo 394/81 gestito da SIMEST).

Un caso particolarmente interessante è stato rappresentato dal MiTE, il Ministero della Transizione ecologica, guidato dall'allora Ministro Roberto Cingolani durante il Governo Draghi. La sola strutturazione dell'Unità di missione prevista in linea di massima negli altri Ministeri, ovvero una struttura con un'unica direzione generale di livello generale e tre uffici dirigenziali di livello non generale complessivi, nel caso del MiTE non fu sufficiente a soddisfare le esigenze che si erano sostanziate. Infatti, secondo l'articolo 2 del decreto interministeriale del 29 novembre 2021, n. 492, l'Unità di missione è articolata in ben due uffici dirigenziali di livello generale e sei uffici dirigenziali di livello non generale complessivi, uno dei quali in **staff** al Capo dipartimento. In sostanza, fu ampliata la struttura in ottemperanza al carico maggiore di lavoro da svolgere. Nelle premesse del decreto interministeriale 492 del 2021 si teneva conto dell'articolo 17-sexies, comma 1, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80¹¹⁵, il quale conferiva la possibilità di avere una struttura ingrandita rispetto agli altri Ministeri. Da come si evince dagli esempi sopra riportati, è evidente come ogni amministrazione titolare di interventi abbia cercato di disegnare la struttura dedicata al coordinamento del PNRR in base alle proprie esigenze, modellandola in modo più ottimale per raggiungere gli obiettivi.

Per tali ragioni si potrebbe desumere, come ribadito in letteratura, che: “la caratteristica dell'Unità di missione PNRR decentrate (ossia: ministeriali, diverse da quelle presso la Presidenza del Consiglio) è quella di una loro posizione in qualche modo anomala nelle organizzazioni delle amministrazioni di appartenenza”¹¹⁶. Un'eccezione, questa, probabilmente derivata in parte dal modo in cui sono state concepite queste strutture e in parte dalla volontà dei Governi di dover accelerare per non depauperare le risorse del PNRR e raggiungere gli obiettivi per tempo. A parte tale anomalia interna ai singoli Dicasteri, l'Unità di missione detiene un'importanza strategica per il relativo Ministero di appartenenza, in quanto delegata a comunicare con il Servizio centrale e a realizzare gli adempimenti supposti dal Regolamento (UE) 2021/241, in relazione agli interventi a titolarità del Ministero.

Il passaggio dal Governo di Mario Draghi a quello di Giorgia Meloni non ha sancito una ristrutturazione in termini di uffici delle Unità di missione, poiché la struttura composta da una direzione di carattere generale e i tre uffici previsti dai precedenti decreti sono rimasti invariati¹¹⁷. Da precisare però che ci sono stati dei Dicasteri che al momento della nascita del nuovo Governo erano ancora sprovvisti dei Direttori di livello generale.

Un primo esempio è quello del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste, il quale aveva ancora vacante la posizione dell'incarico dirigenziale di livello generale di direzione dell'Unità di missione al momento della nascita del nuovo Esecutivo. Infatti, il 29 dicembre 2022 fu indetta la

¹¹⁵ Il primo comma recitava: Per il Ministero della transizione ecologica l'unità di missione di cui all'art. 8, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, la cui durata è limitata fino al completamento del PNRR e comunque fino al 31 dicembre 2026, è articolata in una struttura di coordinamento ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e in due uffici di livello dirigenziale generale, articolati fino a un massimo di sei uffici di livello dirigenziale non generale complessivi.

¹¹⁶ G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro - nazionale e la fisarmonica governativa*, cit., p. 152.

¹¹⁷ Come si avrà modo di analizzare, delle modifiche sul lavoro dell'Unità di missione si sono verificate nel Ministero dell'Istruzione con i successivi Decreti ministeriali n. 284 e n. 341, i quali, tuttavia, erano stati emanati durante l'esperienza del Governo di Mario Draghi.

procedura per l'attribuzione dell'incarico vacante¹¹⁸. Successivamente, con la firma del DM n. 9181 del 10 gennaio 2023, venne costituita una Commissione di valutazione delle candidature che giudicò positivamente il candidato che in seguito sarebbe divenuto direttore generale. Il caso del Dicastero guidato dal Ministro Francesco Lollobrigida si può quindi considerare particolare, poiché questa nomina è sorta effettivamente durante il nuovo Esecutivo, in relazione al fatto che la posizione era ancora vacante.

Un'analoga situazione si è verificata presso il Ministero della Salute in quanto si necessitava di procedere al conferimento dell'incarico dirigenziale di livello generale di direzione dell'Unità di missione del PNRR. La Direzione generale del personale, dell'organizzazione e del bilancio del Ministero aveva avviato la procedura finalizzata ad acquisire le manifestazioni di interesse dei candidati interessati al conferimento dell'incarico di funzione dirigenziale di livello generale di direzione dell'Unità di missione per l'attuazione degli interventi del PNRR con la nota protocollata il 22 agosto 2022¹¹⁹. La stessa Direzione generale dispose la riapertura dei termini per la partecipazione alla stessa procedura in data 23 gennaio 2023¹²⁰. Dopo aver recepito le candidature, in data 17 febbraio 2023, fu nominata una Commissione con il compito di esaminare le proposte pervenute¹²¹. Come nel caso del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste, il Ministero della Salute ha proceduto nel nominare il Direttore di livello generale durante l'esperienza governativa del Governo Meloni, anche se con una lentezza maggiore vista la riapertura dei termini in gennaio 2023.

In altri casi¹²² in cui l'Unità di missione era già stata costituita durante l'esperienza del Governo Draghi non si sono sostanziate dei cambi di vertici della struttura dedita al PNRR, mantenendo dunque gli stessi direttori. In alcune situazioni, invece, sono stati individuati dirigenti degli uffici dirigenziali di livello non generale durante il Governo Meloni. Un esempio da tenere in considerazione è quello del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. In data 3 maggio 2023 venne protocollata una nota¹²³ con la quale fu attivata la procedura d'interpello indirizzata ai dirigenti di seconda fascia, anche di altre pubbliche amministrazioni ed esperti di comprovata qualificazione professionale, al fine di conferire due incarichi dirigenziali non generali nell'ambito dell'Unità di missione del PNRR. Nei successivi mesi vennero individuate le cariche.

Altro dato interessante è riscontrabile nella Relazione semestrale 2023¹²⁴ della Corte dei conti sul PNRR, la quale ha evidenziato criticità comuni in molte delle amministrazioni prese in considerazione riguardo alla stabilità del personale non dirigenziale impiegato nelle differenti Unità di missione, prevalentemente assunto a seguito di procedure concorsuali per posizioni a tempo determinato. Tuttavia, nel medesimo tempo in cui erano stati indetti questi concorsi a tempo determinato per il PNRR, ne erano stati banditi altri a tempo indeterminato, causando un considerevole tasso di **turn over**, con relativo scorrimento delle graduatorie dei concorsi per le Unità di missione, oramai quasi del tutto esaurite. Questo fenomeno ha inciso sull'operatività delle strutture, le quali necessiterebbero di un quadro di risorse stabili per tutto l'orizzonte temporale del PNRR.

¹¹⁸ Avviso prot. n. 665850 in data 29 dicembre 2022.

¹¹⁹ Nota protocollata n. 34495.

¹²⁰ Nota protocollata n. 2517.

¹²¹ I verbali della suddetta Commissione di valutazione furono trasmessi al Ministro della salute per il tramite dell'Ufficio di Gabinetto con nota protocollata n. 6676 in data 18 aprile 2023.

¹²² Come, per esempio, il MIM, MUR, Ministero del Turismo.

¹²³ Nota protocollata n. 20481.

¹²⁴ La Corte dei conti presenta al Parlamento la relazione semestrale 2023 sul PNRR, 28 marzo 2023, <https://www.corteconti.it/HOME/StampaMedia/Notizie/DettaglioNotizia?Id=4e6aec02-711a-4c41-bcdb-7f5732a4d927>

Per tale proposito, il decreto-legge 13 del 2023 è intervenuto attraverso l'art. 4: il quale contiene una modificazione della normativa previgente e garantisce che le diverse Unità di missione PNRR possano continuare a fruire, senza limitazioni temporali, delle professionalità (personale di livello non dirigenziale) loro assegnate per la realizzazione delle attività di coordinamento istituzionale, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del Piano; e introduce l'opportunità, a decorrere dal 1° marzo 2023, di stabilizzare, in base alle possibilità, il personale dell'Unità di missione che abbia prestato servizio continuativo per almeno ventiquattro mesi, previo colloquio selettivo e all'esito della valutazione positiva dell'attività lavorativa svolta¹²⁵.

Un altro punto rilevante sottolineato dalla relazione di marzo 2023 della Corte dei Conti è relativo alle modifiche organizzative introdotte dal decreto-legge 13 del 2023 con particolare riguardo al fatto che le amministrazioni titolari possono procedere, senza nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica e nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali già assegnate, alla riorganizzazione della struttura di livello dirigenziale generale. Inoltre, è previsto che la riorganizzazione possa avvenire attraverso il passaggio totale o parziale delle funzioni e delle attività attribuite all'Unità di missione istituita ad altra struttura di livello dirigenziale generale individuata tra quelle già esistenti.

Al fine di rafforzare la capacità amministrativa per l'attuazione delle riforme e la realizzazione degli investimenti di cui alla Missione 1, Componente 3 "Turismo e Cultura" del PNRR, l'art. 8, comma 7, del decreto-legge n.13 del 2023 ha disposto presso il Ministero del Turismo l'istituzione di una nuova direzione generale, articolata in due uffici di livello dirigenziale non generale, volta ad assicurare un supporto strategico e tecnico per la progettazione, lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi e di telecomunicazione del Ministero. La nuova struttura di supporto ha il compito di curare la realizzazione e la gestione della piattaforma tecnologica sottostante al portale "Italia.it" (ambito di Investimento 4.1 del PNRR "**Tourism Digital Hub**").

Dunque, come appurato nel corso dell'analisi di questo paragrafo, le Unità di missione hanno un'importanza strategica per il Ministero titolare di intervento, ma si pongono a esso in modo anomalo rispetto ad altre strutture burocratiche che popolano gli apparati. Interessante è certamente notare come gli apparati ministeriali abbiano disegnato le strutture che avrebbero dovuto occuparsi di PNRR in base alle proprie esigenze, cercando così di razionalizzare ed efficientare il lavoro. Tuttavia, come potuto notare, nonostante gli sforzi per cercare di velocizzare e raggiungere gli obiettivi è interessante notare come in alcuni casi il tempo di selezione dei direttori di carattere generale delle Unità di missione sia stato molto lungo, arrivando addirittura a essere nominati nel 2023. Altra questione che sottolinea l'importanza strategica delle Unità di missione è derivata dal fatto che il decreto-legge 13 del 2023 ha previsto delle riorganizzazioni, con relativi passaggi di funzioni ad altri uffici preesistenti all'interno dei Ministeri. Questo probabilmente è stato necessario per aggiustare le inefficienze e per garantire un modello sempre meglio razionalizzato e confacente alla nuova struttura di **governance** prevista dal Governo Meloni.

¹²⁵ Relazione semestrale Corte dei Conti, marzo 2023, cit., p. 21.

6. Un caso specifico di Unità di missione: il Ministero dell'Istruzione e del Merito

Il PNRR nelle sue varie forme di **governance** più volte riscritta con i decreti-legge 77/2021 (convertito in Legge 29 luglio 2021, n. 108) e 13/2023 (convertito in Legge 21 aprile 2023, n. 41) ha visto nell'Unità di missione dei singoli Dicasteri il raccordo tra lavori svolti nei Ministeri e il nucleo centrale.

Nel caso specifico del Ministero dell'Istruzione (oggi Ministero dell'Istruzione e del Merito¹²⁶) il primo importante documento da considerare è sicuramente il decreto interministeriale 21 settembre 2021 n. 284. Tale documento di raccordo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, allora in capo al Ministro Daniele Franco, considerava la necessità di garantire l'efficace attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nonché il conseguimento e la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano, di cui al regolamento UE 2021/241. Come nelle altre amministrazioni centrali, titolari di interventi previsti nel PNRR, anche il Ministero dell'Istruzione doveva provvedere al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo. Per farlo, fu optato di istituire una apposita Unità di missione¹²⁷.

Ai sensi dell'art. 8 del decreto-legge 77 del 2021, l'Unità di missione doveva rappresentare il punto di contatto con il Servizio Centrale del PNRR¹²⁸ per l'espletamento degli adempimenti previsti dal Regolamento UE 241/2021 e doveva altresì garantire un costante coordinamento e un puntuale monitoraggio sulla efficace attuazione del PNRR. Oltre a ciò, come indicato dal provvedimento, l'Unità di missione si poteva avvalere di due Uffici dirigenziali non generali, quali l'Ufficio IV "Programmazione e gestione dei fondi strutturali europei e nazionali per lo sviluppo e la coesione sociale nel settore dell'istruzione" e l'Ufficio V "Certificazione dei fondi strutturali" della Direzione generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale. Tale mossa era finalizzata a un maggior coordinamento interno finanche a evitare sovrapposizioni nei finanziamenti sui fondi strutturali e sui fondi del PNRR¹²⁹.

L'Unità di missione venne istituita presso l'Ufficio di Gabinetto del Ministero dell'Istruzione, in posizione di indipendenza funzionale e organizzativa, con una limitazione temporale ben specifica.¹³⁰ Tra le altre

¹²⁶ A seguito dell'emanazione del DL 173/2022, art. 6: "Il Ministero dell'istruzione assume la denominazione di Ministero dell'istruzione e del merito".

¹²⁷ Come già analizzato nel paragrafo inerente alla governance proposta dal Presidente Draghi, l'art. 8, al suo comma 1, del DL 77/2022 sottolineava la possibilità o di individuare una struttura di livello dirigenziale tra quelle esistenti; oppure di crearne una nuova. Nel caso dell'allora Ministero dell'Istruzione si optò per questa seconda possibilità, sostenendo l'inesistenza di una struttura adeguata ad adempiere a tali incarichi come stabilito dal decreto interministeriale in esame (RILEVATO che nell'organizzazione vigente del Ministero dell'istruzione non è presente una struttura idonea a garantire una efficace, tempestiva ed efficiente realizzazione degli interventi relativi al PNRR).

¹²⁸ Art 1, comma 2: L'Unità di missione si colloca nell'ambito del Centro di responsabilità "Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro" e rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR per l'espletamento degli adempimenti previsti dal Regolamento (UE) 2021/241, relativamente agli interventi a titolarità del Ministero dell'istruzione.

¹²⁹ Art 2, comma 2.

¹³⁰ Art 1, comma 1: con durata fino al completamento dell'attuazione dei predetti interventi e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2026.

mansioni che vengono stilate nell'art. 1 del D. l. 284/2021 si possono riscontrare: l'attivazione di prevenzione e contrasto delle frodi, del rischio di doppio finanziamento e di conflitti di interesse nella gestione dei fondi del PNRR; la razionalizzazione del processo di attuazione del PNRR per quello che concerne i progetti sulla scuola; l'elaborazione di analisi organizzative volte a verificare l'efficienza del modello interno di **governance**. Oltre alle funzioni sopra elencate, ne emergono altre due di rilevante importanza.

La prima è inerente al supporto che l'Unità di missione deve garantire all'Ufficio legislativo nella elaborazione delle proposte di carattere normativo volte a semplificare e migliorare l'efficacia del processo di attuazione attraverso l'acquisizione di proposte, pareri, dati e informazioni per l'espletamento di tali compiti, oltre a possibili audizioni con i rappresentanti delle categorie interessate, ove ritenuto necessario. Valuta, inoltre, gli effetti e l'efficacia delle proposte normative sottoposte all'attenzione del Ministro da un punto di vista tecnico.

La seconda mansione importante che viene espressa nel primo decreto interministeriale e che fa notare l'importanza strategica di tale Unità di missione è il ruolo di raccordo che essa ha assunto, non solo esternamente con il Servizio Centrale del PNRR, ma anche internamente con l'Ufficio di Gabinetto, con i Dipartimenti e le Direzioni generali¹³¹ e dando impulso ai Dipartimenti e alle Direzioni generali, supportandoli nei vari settori di competenza e nella stesura dei relativi atti al fine di assicurare l'efficacia dell'azione di attuazione degli interventi¹³². Ambedue le ultime funzioni citate evidenziano la centralità dell'Unità di missione come elemento di raccordo e perno centrale sulle questioni legate al PNRR.

L'articolazione dell'Unità di missione, predisposta dall'articolo 2 del Decreto in esame, prevede tre uffici dirigenziali di livello non generale: Ufficio di coordinamento della gestione; Ufficio di monitoraggio; Ufficio di rendicontazione e controllo.

Il primo svolge funzioni di presidio sull'attuazione degli interventi PNRR di competenza del Ministero dell'Istruzione e sul raggiungimento dei relativi **milestone** e **target**. Assicura, inoltre, il coordinamento delle procedure gestionali relative all'attivazione dei progetti a titolarità e a regia, nonché la definizione delle procedure di gestione e controllo e della relativa manualistica; coordina la gestione finanziaria degli investimenti e la messa in opera delle riforme di pertinenza del Ministero; vigila affinché siano adottati criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR ed emana linee guida per assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, la regolarità della spesa, il rispetto dei vincoli di destinazione delle misure agli obiettivi climatici e di trasformazione digitale previsti nel PNRR; adotta le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse e a evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi¹³³.

L'Ufficio di monitoraggio coordina le attività di monitoraggio sull'attuazione degli interventi e delle riforme PNRR di competenza del Ministero dell'Istruzione e provvede a trasmettere al Servizio centrale per il PNRR i dati di avanzamento finanziario e di realizzazione fisica e procedurale degli investimenti e delle riforme, nonché l'avanzamento dei relativi **milestone** e **target**¹³⁴.

¹³¹ Art 1, comma 7.

¹³² Art 1, comma 10.

¹³³ Art 2, comma 1, lettera a).

¹³⁴ Art 2, comma 1, lettera b).

L'Ufficio di rendicontazione e controllo provvede, relativamente agli interventi PNRR di competenza del Ministero dell'Istruzione, a trasmettere al Servizio centrale per il PNRR i dati necessari per la presentazione delle richieste di pagamento alla Commissione europea; verifica la regolarità delle procedure e delle spese e il conseguimento di **milestone e target**, riceve e controlla le domande di rimborso dei soggetti attuatori, lo stato di avanzamento finanziario e il raggiungimento di **milestone e target** in coerenza con gli impegni assunti; provvede al recupero delle somme indebitamente versate ai soggetti attuatori e/o ai beneficiari; assicura l'attuazione di iniziative utili a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento¹³⁵.

Dopo l'introduzione del decreto interministeriale che aveva dato una prima infarinatura all'Unità di missione presso il Ministero dell'Istruzione, venne introdotto, il 6 novembre 2021, un nuovo decreto-legge che toccava il Dicastero di viale Trastevere. Si trattava del decreto-legge 152 del 2022, il quale recava disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose. In particolar modo, al capo III, si individuò il capitolo "Scuole innovative, progetti di rilevante interesse nazionale e mobilità dei docenti universitari". All'interno di tale capitolo, l'articolo 24 demandò al Ministero dell'Istruzione il compito di bandire un concorso di progettazione per la costruzione di scuole innovative dal punto di vista architettonico e strutturale, altamente sostenibili e con il massimo dell'efficienza energetica, inclusive e in grado di garantire una didattica basata su metodologie innovative e una piena fruibilità degli ambienti didattici, anche attraverso un potenziamento delle infrastrutture per lo sport¹³⁶.

Più precisamente, al comma 5, si faceva riferimento all'Unità di missione e alla possibilità di avere alle proprie dipendenze anche gli Uffici dirigenziali di livello non generale dell'amministrazione centrale del Ministero già esistenti e il cui ambito funzionale fosse coerente con gli obiettivi e le finalità del Piano e individuati con Decreto del Ministro dell'Istruzione. In particolare, al medesimo comma venne disposta una deroga ai regolamenti di organizzazione vigenti (norma che verrà tenuta in considerazione per la disposizione dell'organizzazione dell'Unità di missione nei successivi decreti)¹³⁷.

Nel corso del mese di novembre del 2021 fu emanato un nuovo decreto ministeriale, il decreto ministeriale 341 del 30 novembre 2021, con l'intento di garantire una più efficace attuazione degli interventi previsti nel PNRR. Infatti, si considerò la necessità di adottare un nuovo provvedimento per effettuare l'individuazione degli ulteriori Uffici di livello dirigenziale non generale da porre alle dipendenze dell'Unità di missione di livello dirigenziale generale per l'attuazione degli interventi del PNRR, a completamento e parziale modifica del quadro organizzativo delineato con il Decreto del Ministro dell'Istruzione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, 21 settembre 2021, n. 284 e con il Decreto Legge 6 novembre 2021, n. 152.

Il presente Decreto evidenziava quali ulteriori Uffici di livello dirigenziale non generale già esistenti avrebbero dovuto lavorare con l'Unità di missione nell'ambito dell'assetto organizzativo del Ministero¹³⁸.

¹³⁵ Art 2, comma 1, lettera c).

¹³⁶ Dossier Camera dei deputati - Studi - Bilancio Politica economica e finanza pubblica, cit., p. 244, https://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/D21152a.pdf?_1695890249601

¹³⁷ Art. 24, comma 5: "per garantire una più efficace attuazione degli interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, fino al completamento dello stesso e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, in deroga ai regolamenti di organizzazione vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto e nelle more del regolamento di organizzazione di cui all'articolo 64, comma 6-sexies, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, possono essere posti alle dipendenze dell'apposita unità di missione di livello dirigenziale generale istituita dal Ministero dell'istruzione ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, anche gli uffici dirigenziali di livello non generale dell'amministrazione centrale del Ministero già esistenti e il cui ambito funzionale sia coerente con gli obiettivi e le finalità del Piano, individuati con decreto del Ministro dell'istruzione".

¹³⁸ Art.1. DM 384/2021.

Alcuni di essi, l'Ufficio IV e l'Ufficio V, erano stati in precedenza individuati dal decreto interministeriale 284. Con il nuovo provvedimento si precisava quali sarebbero state le loro mansioni¹³⁹.

All'articolo 3 venne individuato un ulteriore ufficio, l'Ufficio I (Affari generali, contabilità e contratti - della Direzione generale per la progettazione organizzativa, l'innovazione dei processi amministrativi, la comunicazione e i contratti), come referente in materia di appalti del Ministero in ottemperanza agli obblighi previsti dal PNRR.

Un ultimo documento sull'assetto strutturale dell'Unità di missione del PNRR del Ministero dell'Istruzione e del Merito è la modifica e integrazione al Decreto Ministeriale n. 341 del 30 novembre 2021 attraverso il Decreto Ministeriale n. 26 dell'11 febbraio 2022. In tale provvedimento si è considerato che fosse necessario assicurare all'Unità di missione per il PNRR il supporto operativo e funzionale di apposita struttura, su richiesta della medesima e riguardo ad alcune specifiche competenze. Pertanto, è stato aggiunto l'articolo 6. In esso si specifica che l'Unità di missione per il PNRR si avvale del supporto operativo dell'Ufficio I "Affari generali" della Direzione generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale, ovvero di altro Ufficio o soggetto della medesima Direzione generale cui potranno essere delegati i poteri di spesa sui capitoli/piani gestionali di bilancio afferenti agli interventi ricompresi nel PNRR, fino all'esercizio finanziario 2026. Ogni scrittura contabile relativa agli stanziamenti imputati ai capitoli/piani gestionali di bilancio afferenti agli interventi in essere del PNRR dovrà essere attuata dall'Ufficio I o da altro Ufficio o soggetto, cui potranno essere delegati i poteri di spesa, della Direzione generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale solo a seguito di specifica autorizzazione o richiesta dell'Unità di missione per il PNRR.

Il percorso normativo che ha interessato l'Unità di missione del Ministero dell'Istruzione e del Merito ha visto un progressivo adattamento rispetto alle complessità contingenti. Come tutte le Unità di missione, anche quella del Dicastero di viale Trastevere ha un ruolo autonomo e centrale, capace di comunicare all'esterno e all'interno. Nel corso degli ultimi anni è divenuta per forza di cose, dunque, un Ufficio determinante per lo svolgimento di attività essenziali del Ministero (basti pensare, per esempio, agli interventi di edilizia scolastica indicati dalle Regioni a seguito dello stanziamento di risorse aggiuntive avvenuto con decreto del Ministro del 7 dicembre 2022, n. 320 e finanziati con circa 936 milioni di risorse nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)¹⁴⁰.

Per ultimare lo studio sul caso dell'Unità di missione del Ministero dell'Istruzione e del Merito si potrebbe guardare ad alcuni esempi ad alcuni esempi di modalità con cui esso opera.

Il PNRR si articola in sei Missioni e sedici Componenti. Ogni componente, a sua volta, ha diversi ambiti, all'interno dei quali le attività si traducono in Misure (o sub-investimenti) che possono essere Riforme o Investimenti. Un interessante esempio è la M4C1 - Riforma 1.1 «Riforma degli Istituti Tecnici Professionali», un progetto che vede coinvolti 4.324 istituti. Tale riforma opera al fine di allineare il curriculum degli istituti tecnici e professionali alla domanda di competenze che proviene dal tessuto produttivo del Paese. Con questo progetto e con l'elevata qualità del **curriculum** offerto si vuole incoraggiare l'occupabilità, grazie anche all'armonizzazione dei programmi di formazione in base alle esigenze di ciascun territorio¹⁴¹.

¹³⁹ Art 2, lettera a) e lettera b).

¹⁴⁰ Piano 2023 <https://pnrr.istruzione.it/progetto/piano-2023-2/>

¹⁴¹ Futura - la scuola per l'Italia di domani <https://pnrr.istruzione.it/riforma-degli-istituti-tecnici-professionali/>

Particolare attenzione richiede l'investimento M4C1 - Investimento 1.4 relativo alla riduzione dei divari territoriali. L'investimento prevede il potenziamento delle competenze di base di studenti del I e del II ciclo di istruzione e il contrasto alla dispersione scolastica, grazie a interventi mirati alle realtà territoriali e personalizzati sui bisogni degli studenti stessi. L'obiettivo è coinvolgere, entro il 2025, 820.000 studenti fra i 12 e i 24 anni in percorsi di formazione e orientamento attivo, per potenziare le competenze, stimolare inclinazioni e talenti, promuovere inclusione e socializzazione. Il piano prevede azioni specificamente finalizzate al contrasto dell'abbandono scolastico, alla promozione del successo educativo e dell'inclusione sociale, con programmi e iniziative di tutoraggio, consulenza e orientamento attivo e professionale, con lo sviluppo di un portale nazionale per la formazione **on line** e con moduli di formazione per docenti¹⁴². Si tratta di un investimento di circa 1,5 miliardi di Euro.

Per quanto riguarda la Missione in analisi, sono stati emanati nel tempo alcuni Decreti ministeriali. Un primo di rilevante importanza tra questi è stato il decreto ministeriale 170/2022, attraverso cui si sono individuati specifici criteri di ripartizione delle risorse su base regionale e tra le singole istituzioni scolastiche. In particolare, è stato riscontrato un collegamento tra la Missione M4C1 1.4 e il Sistema Nazionale di Valutazione (SNV). Infatti, la lettura comparata del decreto ministeriale 170/2022 con la normativa di riferimento del Sistema nazionale di valutazione ha fatto emergere tra i due una condivisione di obiettivi, metodologie e strumenti, la quale evidenzia come la progettazione degli interventi da parte delle scuole beneficiarie deve necessariamente avvenire tenendo conto dell'analisi del contesto, al fine di definire obiettivi mirati, con attenzione al contrasto della dispersione scolastica e al potenziamento delle competenze di base degli studenti.

Nell'ambito della linea di investimento 1.4. rientra anche il decreto ministeriale 30 agosto 2023, n. 176, meglio conosciuto come Agenda Sud. In tale provvedimento, il Ministero dell'Istruzione e del Merito ha considerato che i dati della dispersione scolastica e dei divari negli apprendimenti risultano particolarmente critici, soprattutto in alcune aree del Paese, e in particolare nelle regioni del Mezzogiorno e che per contrastare la dispersione scolastica, in linea con gli obiettivi del PNRR, occorrono interventi straordinari in tali contesti. Questi percorsi formativi devono prevedere, in particolare: un insegnamento personalizzato che tenga conto delle esigenze di ciascuno studente; la promozione di attività di orientamento e tutoraggio; una didattica innovativa e laboratoriale; attività sia extracurricolari sia nei periodi di ordinaria sospensione delle lezioni, per offrire agli studenti la possibilità di continuare a imparare; percorsi formativi per i docenti sulla didattica orientativa, sulla progettazione didattica, sull'utilizzo dei dati per migliorare gli esiti degli apprendimenti; il coinvolgimento delle famiglie; e azioni di supporto e accompagnamento delle scuole anche da parte degli enti di ricerca del Ministero dell'Istruzione e del Merito. Per la sperimentazione sono state identificate dall'INVALSI¹⁴³ 245 istituzioni scolastiche sulla base dei risultati negli apprendimenti di Italiano, matematica e Inglese, con particolare riferimento alle scuole in cui sono presenti studenti in condizioni di fragilità.

Quest'ultimo esempio è sintomatico di come l'Unità di missione sia stata importante nella gestione del progetto. Inoltre, la stessa Missione M4C1 ha incrementato le risorse inizialmente predisposte¹⁴⁴. Infatti, si

¹⁴² Futura - la scuola per l'Italia di domani <https://pnrr.istruzione.it/competenze/riduzione-dei-divari-territoriali/>

¹⁴³ L'INVALSI è l'Ente di ricerca dotato di personalità giuridica di diritto pubblico che ha raccolto l'eredità del Centro Europeo dell'Educazione (CEDE) istituito nei primi anni Settanta del secolo scorso. L'INVALSI è soggetto alla vigilanza del Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM) che individua le priorità strategiche delle quali l'Istituto tiene conto per programmare la propria attività. La valutazione delle priorità tecnico-scientifiche è riservata all'Istituto. Per maggiori informazioni sull'Ente: <https://www.invalsi.it/invalsi/istituto.php?page=chiamato>

¹⁴⁴ Per completezza vanno ricordate le cifre: 17.220.000,00 con le risorse del PNRR; 8.540.000,00 a valere sul Programma nazionale "PN Scuola e competenze 2021-2027"; 8.540.000,00 a valere sul Programma operativo nazionale "Per la scuola" 2014-2020 per l'anno scolastico 2023-2024.

sono sommati ulteriori stanziamenti alla disponibilità del Programma nazionale **“Scuola e competenze”** 2021-2027¹⁴⁵ e ai fondi PON 2014-2020¹⁴⁶.

Per concludere, si è potuto verificare che sia sul piano delle Riforme sia sul piano delle Missioni, l’Unità di missione è stata fondamentale, perché non solo ha garantito dei finanziamenti aggiuntivi, ma ha anche determinato delle attività di rilevante importanza in termini tecnici e di supporto al Ministero.

¹⁴⁵ Il Programma Nazionale a titolarità del Ministero dell’Istruzione e del Merito, denominato “PN Scuola e Competenze 2021 – 2027” e finanziato tramite i fondi FESR e FSE+, contiene le priorità strategiche del settore istruzione ed ha una durata settennale. Per ulteriori informazioni: <https://pn20212027.istruzione.it/programma-nazionale/>

¹⁴⁶ Il Programma Operativo Nazionale (PON) è finanziato attraverso i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), i quali sono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell’Unione europea il cui scopo è quello di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale riducendo il divario fra le regioni più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo (art. 174 TFUE). I fondi PON contengono le priorità strategiche del settore istruzione e ha una durata settennale, dal 2014 al 2020.

7. Conclusioni

Come si è potuto evincere, la **governance** del PNRR è stata un processo in continuo sviluppo, avviatosi con il Governo Conte, proseguito durante l'esperienza del Governo Draghi e, infine, culminato nell'attuale Esecutivo di Giorgia Meloni.

L'impostazione è stata differente a seconda dei Governi, ma occorre sottolineare come il Governo di Giuseppe Conte e quello di Giorgia Meloni mostrino alcune similitudini in termini di impostazione della **governance**, in quanto ambedue hanno cercato di spostare il vertice a Palazzo Chigi (e, nel caso del Governo Meloni, tale tentativo è riuscito con la delega al Ministro per gli Affari europei, le Politiche di Coesione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e con il decreto-legge 13 del 2023). Il Governo Conte aveva come obiettivo quello di creare una struttura piramidale, con un vertice costituito da un triumvirato (Presidente del Consiglio; Ministro dell'Economia e delle Finanze; Ministro dello Sviluppo economico) e con un ruolo peculiare nei rapporti con l'Europa affidato al Ministro per gli Affari europei. Solo durante l'attuale esperienza governativa è stata possibile la caratterizzazione di un'impostazione per certi aspetti simile. In questo senso, fu di sostanziale importanza la delega PNRR da parte di Giorgia Meloni, attraverso il decreto-legge 173 del 2022, al Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e il PNRR. Tale provvedimento, da una parte, ha fatto venir meno l'asse tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e Palazzo Chigi che era in essere con il Governo Draghi ma, dall'altra, ha reso il Ministro Fitto un interlocutore con l'Europa, di fatto in modo analogo rispetto alla concezione che aveva preconizzato Giuseppe Conte.

Oltre a questo, occorre sottolineare quanto emerso rispetto all'impostazione di Mario Draghi, il quale aveva perseguito una certa preminenza della tecnica rispetto alla politica, mentre la nuova compagine governativa ha promosso un riconoscimento maggiore del ruolo della politica, determinato proprio dalla delega riconosciuta al Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e il PNRR.

Sulle Unità di missione nei vari Ministeri va detto che c'è stato un impulso a partire dal Governo di Mario Draghi nel cercare di riempire le caselle mancanti al fine di poter ottimizzare i tempi e raggiungere gli obiettivi. Ogni amministrazione titolare di interventi, pertanto, ha cercato di disegnare e modellare la struttura dedicata al PNRR in base alle proprie necessità. Tuttavia, la situazione si è rivelata complessa nel predisporre tali uffici e in alcuni casi (come quello del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste e quello del Ministero della Salute) è stato complicato individuare i vertici che avrebbero dovuto gestire la macchina burocratica del PNRR. Questo passaggio ha comportato un rallentamento delle nomine dei direttori di livello generale, le quali furono decretate sostanzialmente durante il Governo Meloni.

Il caso del Ministero dell'Istruzione e del Merito è stato l'esempio su cui si è più soffermato questo elaborato, cercando di studiare la struttura dell'Unità di missione e guardando ad alcuni esempi su cui essa ha operato e opera ancora. Da quello che emerge, l'Unità di missione è rimasta invariata nella sua articolazione dopo l'entrata in vigore del decreto-legge 13 del 2023. Tuttavia, precedentemente all'emanazione del nuovo decreto sulla **governance**, i decreti ministeriali 284 del 2021 e 341 del 2021 avevano individuato degli uffici dirigenziali di livello non generale da affiancare all'Unità di missione con l'intento di assicurare una più efficace realizzazione degli interventi previsti nel PNRR.

In definitiva, la **governance** del PNRR è risultata eterogenea in conseguenza delle differenti stagioni politiche che si sono succedute. Va però segnalato che, con il passare del tempo, hanno assunto un ruolo dirimente le Unità di missione dei singoli Dicasteri, con una maggiore strutturazione degli uffici e la loro razionalizzazione. Si potrebbe dire che oggi il lavoro svolto parte di certo dalla Cabina di regia e quindi dalla Presidenza del Consiglio, ma è nelle Unità di missione che si concretizza l'impulso politico. Le trattative con l'UE vengono svolte con il Ministro per gli Affari europei, le Politiche di Coesione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ma solo attraverso gli uffici del PNRR esse si consolidano in modo tale da poter raggiungere gli obiettivi prestabiliti.

About Luiss School of Government

The Luiss School of Government (SoG) is a graduate school training high-level public and private officials to handle political and government decision-making processes. It is committed to provide theoretical and hands-on skills of good government to the future heads of the legislative, governmental and administrative institutions, industry, special-interest associations, non-governmental groups, political parties, consultancy firms, public policy research institutions, foundations and public affairs institutions. The SoG provides its students with the skills needed to respond to current and future public policy challenges. While public policy was enclosed within the state throughout most of the last century, the same thing cannot be said for the new century. Public policy is now actively conducted outside and beyond the state. Not only in Europe but also around the world, states do not have total control over those public political processes that influence their decisions. While markets are Europeanised and globalised, the same cannot be said for the state.

The educational contents of the SoG reflect the need to grasp this evolving scenario since it combines the theoretical aspects of political studies (such as political science, international relations, economics, law, history, sociology, organisation and management) with the practical components of government (such as those connected with the analysis and evaluation of public policies, public opinion, interests' representation, advocacy and organizational leadership).

For more information about the Luiss School of Government and its academic and research activities visit www.sog.luiss.it

Submission Guidelines

Luiss School of Government welcomes unsolicited working papers in English and Italian from interested scholars and practitioners. Papers are submitted to anonymous peer review. Manuscripts can be submitted by sending them at sog@luiss.it. Authors should prepare complete text and a separate second document with information identifying the author. Papers should be between 8,000 and 12,000 words (excluding notes and references). All working papers are expected to begin with an abstract of 150 words or less, which should summarise the main arguments and conclusions of the article. Manuscripts should be single spaced, 11 point font, and in Times New Roman. Details of the author's institutional affiliation, full postal and email addresses and other contact information must be included on a separate cover sheet. Any acknowledgements should be included on the cover sheet as should a note of the exact length of the article. A short biography of up to 75 words should also be submitted.

All diagrams, charts and graphs should be referred to as figures and consecutively numbered. Tables should be kept to a minimum and contain only essential data. Each figure and table must be given an Arabic numeral, followed by a heading, and be referred to in the text. Tables should be placed at the end of the file and prepared using tabs. Any diagrams or maps should be supplied separately in uncompressed .TIF or .JPEG formats in individual files. These should be prepared in black and white. Tints should be avoided, use open patterns instead. If maps and diagrams cannot be prepared electronically, they should be presented on good quality white paper. If mathematics are included, 1/2 is preferred.

It is the author's responsibility to obtain permission for any copyrighted material included in the article. Confirmation of Working this should be included on a separate sheet included with the file.

Luiss
School of Government

Via di Villa Emiliani 14
00197 Roma
T +39 85 225052
sog@luiss.it