

## LA STRUTTURA DEL GOVERNO FRA POLITICA E TECNICA: IL CASO DELLA CABINA DI REGIA PER IL PNRR

GIUSEPPE MOBILIO\*

*Il contributo ha ad oggetto una analisi della Cabina di regia istituita dal d.l. n. 77/2021, nell'ambito della complessa governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). L'obiettivo è approfondire come questo organo, che si pone a cavallo tra la politica e la tecnica, impatti sulla forma di governo. A questo scopo il contributo ricostruisce il ruolo della Cabina di regia nell'attuazione del PNRR, sia dal punto di vista normativo, nella sua originaria configurazione e nei mutamenti intercorsi a seguito del passaggio dal Governo Draghi al Governo Meloni, sia dal punto di vista della prassi maturata. Alla luce degli elementi emersi, viene precisato quali siano le conseguenze sulle dinamiche endogovernative e sui rapporti tra Governo e Parlamento. Il caso della Cabina di regia in questione risulta emblematico nell'enfatizzare alcuni fenomeni evolutivi del nostro ordinamento che pongono sotto stress i principi costituzionali riguardanti la struttura del Governo e la capacità di indirizzo e controllo del Parlamento.*

*The paper focuses on an analysis of the “Cabina di Regia”, established by Decree-Law No 77/2021 as part of the complex governance of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR). The aim is to examine how this body, which has a hybrid political and technical nature, affects on the structure of government. To this end, the paper explores the role of the “Cabina” in the implementation of the PNRR, both from a regulatory point of view, in its original configuration and in the transition that occurred following the passage from the Draghi Government to the Meloni Government, and from the point of view of the practice that has matured. In the light of the emerging elements, the analysis will specify the consequences on the dynamics between the bodies within the Government and on the relations between Government and Parliament. The case of the “Cabina di Regia” is emblematic in emphasising certain trends in the evolution of our legal system, which have stressed the constitutional principles relating to the structure of the Government and Parliament's ability to direct and control it.*

\* Ricercatore in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Il PNRR e la sua *governance*. — 2.1. In particolare, la Cabina di regia. — 2.2. Il cambiamento di indirizzo politico ad opera del Governo Meloni. — 2.3. La prassi più recente. — 3. Nuove forme di collegialità governative incompatibili con la Costituzione? — 4. Ulteriori fattori di interferenza negli equilibri endogovernativi. — 5. Quale responsabilità di fronte al Parlamento. — 6. Brevi notazioni conclusive.

1. *Introduzione*. — Qualsiasi riflessione sull'organizzazione interna del Governo deve inevitabilmente tener conto del rapporto che intercorre tra la politica e la tecnica, intese rispettivamente come sedi entro cui matura la decisione politica e spazi che appartengono propriamente all'amministrazione<sup>1</sup>. Le dimensioni della politica e della tecnica/amministrazione, infatti, vivono una condizione di reciproca interdipendenza destinata a generare tensioni all'interno della struttura dell'Esecutivo, come accade emblematicamente nell'ambito dell'intervento pubblico nell'economia<sup>2</sup>. Se l'intero modello costituzionale di forma di governo ha manifestato nel tempo una forte elasticità<sup>3</sup>, è stato proprio il Governo a mostrarsi capace di adattare le proprie strutture con l'obiettivo di modulare le funzioni di governo dell'economia e di fornire diversificazioni settoriali alle politiche economiche<sup>4</sup>. Questa capacità di generare nuovi equilibri tra politica e tecnica/amministrazione, tuttavia, non è indenne dal produrre riflessi sistematici sull'intero ordinamento, come dimostra quanto sta accadendo di recente con la necessità di dare attuazione al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Quest'ultimo, infatti, non ha mancato di suscitare reazioni opposte, fra chi lo ha giudicato un programma che ha accentuato le tendenze da tempo già in atto nei rapporti endogovernativi<sup>5</sup> e sull'intera forma di governo<sup>6</sup>, e chi ritiene che esso abbia invece stravolto gli assetti della forma di governo, oltre che della forma di Stato<sup>7</sup>.

Guardando all'organizzazione del Governo, la storia repubblicana ha dimostrato come la disciplina costituzionale delinei un organo a “fattispecie aperta”<sup>8</sup>, dove alle tre componenti necessarie se ne possono certo affiancare altre

---

<sup>1</sup> Cfr. M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in *Gruppo di Pisa*, 3, 2015, p. 4. Più in generale, sul tema, v. almeno L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974.

<sup>2</sup> Il pensiero non può che correre a S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 1979.

<sup>3</sup> La forma di governo stessa stabilita dalla Costituzione viene definita un «disegno aperto», tanto che potrebbe assorbire evoluzioni anche consistenti del proprio funzionamento concreto»; così M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, Milano, 2010, p. 593, nota 329.

<sup>4</sup> In questo senso, G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, p. 33.

<sup>5</sup> G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, 2023, 3, p. 206.

<sup>6</sup> C. COLAPIETRO, *La forma di stato e di governo italiana alla “prova” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 328.

<sup>7</sup> S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, pp. 224 ss.

<sup>8</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, p. 114.

al confine tra politica ed amministrazione<sup>9</sup>, come ad esempio i Comitati interministeriali<sup>10</sup>. Questa tendenza alla proliferazione degli organi governativi trova «una generale giustificazione nel ricorso ai principi dell'autoorganizzazione del Governo e della elasticità delle strutture di governo»<sup>11</sup>. Tuttavia, come notato da tempo, questi organi ulteriori possono dare origine ad interferenze illegittime nella misura in cui vi siano «non tanto forme di 'integrazione' di competenze — che comunque sarebbero auspicabili — quanto piuttosto forme di 'sottrazione' di competenze costituzionalmente prefissate»<sup>12</sup>. Questo tipo di problematiche si amplifica quando i fenomeni di “sottrazione” avvengono da parte di organi formalmente amministrativi ma che assumono una valenza altamente politica. Un esempio vistoso di questo fenomeno si riscontra nel caso della recente creazione della Cabina di regia da parte del d.l. n. 77/2021, nell'ambito della complessa *governance* del PNRR<sup>13</sup>.

Con il presente contributo si vuole offrire alcuni spunti di analisi a partire dal rilievo di fatto assunto da questo organo, indagando l'impatto su alcune dinamiche ordinamentali. Per far questo, occorrerà innanzitutto ricostruire il ruolo della Cabina di regia all'interno della *governance* del PNRR, sia dal punto di vista normativo, nella sua originaria configurazione e nei mutamenti intercorsi a seguito del cambio di Governo, sia dal punto di vista della prassi fin qui effettivamente maturata. Alla luce degli elementi emersi, sarà possibile precisare quali siano le conseguenze sia nelle dinamiche endogovernative, sia nei rapporti con il Parlamento.

2. *Il PNRR e la sua governance.* — Per fronteggiare l'impatto senza precedenti della crisi da COVID-19 e sostenere la ripresa socioeconomica, nel dicembre 2020 a livello di UE il Consiglio ha varato lo “strumento” da 750 miliardi di euro noto come “Next Generation EU”<sup>14</sup>. Nell'ambito di un'articolazione complessa di misure attuative, a questo vasto programma ha fatto seguito il “Recovery and Resilience Facility”, ovvero il “dispositivo” per la ripresa e la resilienza<sup>15</sup>. Quest'ultimo, nel febbraio 2021, ha offerto una “cornice”<sup>16</sup> ai piani

---

<sup>9</sup> L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, pp. 691 ss.; più in generale, P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo. Gli organi non necessari*, Torino, 1995.

<sup>10</sup> Su cui D. CODUTI, *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del “Governo maggioritario”*, Napoli, 2012, e G. MOBILIO, *CIPE e Costituzione. Governare attraverso i Comitati interministeriali*, Napoli, 2018.

<sup>11</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XV, Roma, 1989, p. 7.

<sup>12</sup> *Ibidem.*

<sup>13</sup> In generale, sulle strutture di missione, v. più approfonditamente E. CATELANI, *Potere e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, pp. 127 ss.

<sup>14</sup> Cfr. regolamento (UE) 2020/2094 del 14 dicembre 2020.

<sup>15</sup> Cfr. regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021.

<sup>16</sup> Per una ricostruzione delle politiche UE si v. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, 2021, 18, pp. 239 ss.*

nazionali per la ripresa e la resilienza<sup>17</sup>.

A livello italiano<sup>18</sup>, occorre brevemente ricordare come il Governo Conte II nel gennaio 2021 adottò una prima proposta di Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR)<sup>19</sup>, predisposta con il supporto del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE)<sup>20</sup>, sulla base di indirizzi espressi dalle Camere<sup>21</sup> e una limitata interlocuzione con le autonomie territoriali per il tramite della Conferenza delle Regioni<sup>22</sup>. Come noto, però, il Governo Draghi ha successivamente riformulato la versione italiana del PNRR, affidando al Ministero dell'Economia il compito di redigere una nuova bozza, la quale ha fatto il suo passaggio in Consiglio dei Ministri nell'aprile 2021<sup>23</sup>. Una volta ottenuto il sostegno delle Camere<sup>24</sup> e aver trovato spazio di discussione con le autonomie, questa volta nella sede della Conferenza Unificata<sup>25</sup>, la bozza è stata trasmessa alla Commissione europea in data 30 aprile, cui ha fatto seguito l'approvazione del Consiglio con decisione di esecuzione del 13 luglio 2021<sup>26</sup>. Avendo come orizzonte

---

<sup>17</sup> In base all'art. 18 del regolamento (UE) 2021/241, il piano nazionale di ciascuno Stato deve essere «debitamente motivato e giustificato» attraverso una precisa indicazione, fra l'altro, di come intende contribuire ai sei «pilastri» all'art. 3, di traguardi (*milestones*) e obiettivi (*targets*), delle «raccomandazioni specifiche per paese», espresse dalle istituzioni dell'Ue nell'ambito del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche.

<sup>18</sup> Per una ricostruzione più dettagliata, si v. A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, 4, pp. 726 ss.

<sup>19</sup> Consiglio dei ministri, Proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 12 gennaio 2021, disponibile su: [https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/febbraio%202021/sites/new.governo.it/files/PNRR\\_2021.pdf](https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/febbraio%202021/sites/new.governo.it/files/PNRR_2021.pdf), consultato il 16.01.2024.

<sup>20</sup> CIAE, Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 15 settembre 2020, disponibile su: <https://www.politicheeuropee.gov.it/media/5378/linee-guida-pnrr-2020.pdf>, consultato il 16.01.2024.

<sup>21</sup> XVII Legislatura, Camera dei deputati, Risoluzione di maggioranza n. 6-00138, 13 ottobre 2020, e Senato della Repubblica, Risoluzione di maggioranza n. 6-00134, 13 ottobre 2020.

<sup>22</sup> Al riguardo si v. M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 2021, 4, pp. 181 ss.

<sup>23</sup> A tal proposito, il comunicato stampa parla di «informativa del MEF» in Consiglio dei Ministri: <https://www.italiadomani.gov.it/it/news/il-pnrr-approvato-dal-cdm.html>, consultato il 16.01.2024.

<sup>24</sup> XVII Legislatura, Camera dei deputati, Risoluzione di maggioranza n. 6-00189, 26 aprile 2021; Senato della Repubblica, Risoluzione di maggioranza n. 6-00188, 27 aprile 2021.

<sup>25</sup> Sottolinea la discontinuità rispetto al precedente Governo CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto*, cit., pp. 730 s., il quale però sottolinea la sostanziale equiparazione delle autonomie territoriali ai restanti *stakeholders* che hanno interloquuto con il Governo.

<sup>26</sup> Il PNRR, in sintesi, si sviluppa in 6 Missioni, suddivise in Componenti e in Linee di intervento, che, a loro volta, si sviluppano intorno a tre assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale) e a tre priorità trasversali (parità di genere, protezione e valorizzazione dei giovani, superamento dei divari territoriali). Il Piano si articola in 63 riforme, distinte in tre diverse tipologie: le riforme orizzontali o di contesto, d'interesse trasversale a tutte le missioni del Piano, consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento, come quelle in materia di pubblica amministrazione e di giustizia; le riforme abilitanti, funzionali cioè a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati, fra cui rientrano le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza; le riforme settoriali, contenute all'interno delle singole missioni. A queste, infine, si accompagnano le c.d. riforme di accompagnamento, tese a introdurre misure che, pur non ricomprese nel perimetro

temporale il 2026, dunque, il decisore politico italiano, a prescindere da schieramenti e colori politici, sarà di fatto impegnato a dare attuazione al PNRR e richiedere alle istituzioni europee la progressiva trasmissione delle *tranche* di pagamento dimostrando il raggiungimento di obiettivi e traguardi, secondo il meccanismo delle condizionalità<sup>27</sup>.

Per raggiungere al meglio questo scopo appare decisivo il sistema di *governance* del Piano che è stato delineato nel nostro ordinamento, oggetto di interventi normativi che si sono stratificati nel tempo<sup>28</sup> e terreno di scontro tra le forze politiche<sup>29</sup>. È stato infatti osservato come, da una parte, il PNRR apra ad “un nuovo metodo di governo” sulla base di un più stringente meccanismo di coordinamento delle politiche economiche a livello UE, ma, dall'altra, lasci ampi margini di manovra alla decisione politica di ciascuno Stato su come conseguire i risultati e quale sistema di *governance* predisporre<sup>30</sup>. Proprio sfruttando questo margine di manovra il Governo ha modellato la propria struttura ponendo al centro la Cabina di regia su cui si vuole qui concentrare l'attenzione.

2.1. *In particolare, la Cabina di regia.* — Con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, il Governo ha regolato organicamente il sistema di *governance* del PNRR e ha istituito una cabina di regia con il compito di «esercita[re] poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR»<sup>31</sup>. Sebbene le cabine di regia non siano certo una novità nell'ambito dell'organizzazione governativa, quella in parola mostra caratteri *sui generis*, dal momento che, a differenza delle altre, non si limita a svolgere funzioni amministrative riconducibili al mero coordinamento e monitoraggio<sup>32</sup>.

Alcune prime particolarità derivano dalla sua composizione<sup>33</sup>. La Cabina è infatti presieduta dal Presidente del Consiglio, il quale può delegare a un Ministro o a un Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio lo svolgimento di specifiche attività<sup>34</sup>. Essa ricomprende, sul versante governativo, i Ministri e i Sottosegretari competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta<sup>35</sup>. L'organo è

---

del Piano, devono considerarsi concorrenti alla realizzazione dei suoi obiettivi, come gli interventi sul sistema fiscale e in materia di ammortizzatori sociali.

<sup>27</sup> Sulla circostanza che il PNRR tracci un indirizzo politico che, con una cogenza se non giuridica quantomeno di fatto, vincolerà i futuri governi, v. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit.

<sup>28</sup> V. la ricostruzione in MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, cit., pp. 207 ss.

<sup>29</sup> In M. GUIDI, M. MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2021, 3, p. 410, si osserva come la questione della *governance* del PNRR abbia rappresentato il tema cruciale rispetto al quale si è consumato lo scontro tra Italia Viva e gli altri partiti a sostegno del Governo.

<sup>30</sup> N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 2022, 3, pp. 729 ss.

<sup>31</sup> Art. 2, c. 2, d.l. n. 77/2021.

<sup>32</sup> V. F. COSTANTINO, *La Cabina di regia del PNRR*, in *Mondoperaio*, 2021, 11-12, pp. 33 ss., anche per una ricognizione su questi organismi.

<sup>33</sup> Art. 2, d.l. n. 77/2021.

<sup>34</sup> Art. 2, c. 2, d.l. n. 77/2021.

<sup>35</sup> Art. 2, c. 1, d.l. n. 77/2021.

inoltre integrato con i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ove i temi oggetto di azione siano di competenza dei singoli enti, ovvero con il Presidente della Conferenza Stato-Regioni e il Ministro per gli affari regionali (che può presiedere la Cabina) in caso di questioni di rilievo per più Regioni<sup>36</sup>. La Cabina può essere ulteriormente integrata con i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale. Una formazione ampia e variabile, dunque, che non annovera al suo interno solamente organi del governo e che – come si vedrà – successivamente verrà ulteriormente allargata.

Quanto alle funzioni, i compiti di indirizzo, impulso e coordinamento generale vengono articolati dando conto che la Cabina di regia: elabora «indirizzi e linee guida» riguardo alle misure attuative del Piano, anche con riferimento alle azioni dei vari livelli di governo; svolge una «ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi»; esamina eventuali criticità attuative segnalate dalle componenti governative; monitora gli interventi che richiedono adempimenti normativi e segnala la necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione. Nel promuovere il coordinamento tra i diversi livelli di governo, la Cabina di regia può anche proporre l'attivazione dei poteri sostitutivi in caso di mancato avvio, ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti da parte delle autonomie territoriali in qualità di soggetti attuatori<sup>37</sup>, oltre che autorizzare l'esercizio di un inedito potere di ordinanza *extra legem* da parte del soggetto che interviene in via sostitutiva «ove strettamente indispensabile per garantire il rispetto del cronoprogramma del progetto»<sup>38</sup>.

Tra le funzioni, inoltre, rientra quella informativa svolta nei confronti di diversi soggetti: il Consiglio dei ministri, sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR<sup>39</sup>; le Camere, quanto all'attività parlamentare di controllo sull'attuazione del Piano, mediante la trasmissione di una relazione semestrale<sup>40</sup>; la Conferenza unificata, per dare notizia circa lo stato di avanzamento degli interventi e le eventuali criticità attuative<sup>41</sup>.

---

<sup>36</sup> Art. 2, c. 3, d.l. n. 77/2021.

<sup>37</sup> Alla Cabina di regia, come al Ministro competente, spetta anche di proporre al Consiglio dei Ministri l'attivazione dei poteri sostitutivi in caso di mancato avvio, ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti da parte delle autonomie territoriali in qualità di soggetti attuatori (art. 12, c. 1). La Segreteria tecnica può anche proporre al Presidente del Consiglio di sottoporre al Consiglio dei ministri questioni riguardanti il dissenso da parte di amministrazioni statali o territoriali (previo passaggio in questo caso all'interno della Conferenza Stato-Regioni) «per le conseguenti determinazioni» (art. 13).

<sup>38</sup> La Cabina di regia, in particolare, «autorizza» l'adozione di tale ordinanza qualora la deroga riguardi la legislazione in materia di tutela della salute, della sicurezza e della incolumità pubblica, dell'ambiente e del patrimonio culturale, nell'ipotesi in cui il Consiglio dei ministri non abbia già autorizzato detta deroga con la delibera di attivazione del potere sostitutivo (art. 12, c. 5).

<sup>39</sup> Art. 2, c. 2, lett. f), d.l. n. 77/2021.

<sup>40</sup> Art. 2, c. 2, lett. e), d.l. n. 77/2021.

<sup>41</sup> Art. 2, c. 2, lett. g), d.l. n. 77/2021.

Nel chiarire i rapporti con il Consiglio dei Ministri, la legge di conversione al d.l. n. 77/2021 ha inserito due importanti previsioni. Nel definire le funzioni della Cabina, viene fatto salvo «quanto previsto dall'articolo 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400», in ordine alle competenze consiliari. Inoltre, il Presidente del Consiglio può deferire singole questioni al Consiglio perché stabilisca le direttive alle quali la Cabina deve attenersi<sup>42</sup>.

La Cabina si avvale, infine, del supporto amministrativo cruciale fornito dalla Segreteria tecnica, istituita presso la Presidenza del Consiglio, la quale formula anche rapporti informativi e acquisisce i dati di attuazione del PNRR dalle altre amministrazioni<sup>43</sup>.

La Cabina è lo snodo significativo di una “*governance* reticolare”<sup>44</sup> che la pone in relazione con molti altri organi politici o amministrativi. Innanzitutto alcuni Comitati interministeriali, quali il Comitato interministeriale per la transizione digitale e il Comitato interministeriale per la transizione ecologica<sup>45</sup>, che svolgono, nelle materie di rispettiva competenza, le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico sull'attuazione degli interventi del PNRR, tenendo informata la Cabina di regia. La Cabina ha la facoltà di partecipare alle sedute di questi Comitati attraverso un delegato. Curiosamente, però, da una parte la Cabina è sottoposta agli indirizzi di questi Comitati ma, dall'altra, le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR possono sottoporre alla Cabina «l'esame delle questioni che non hanno trovato soluzione all'interno del Comitato interministeriale»<sup>46</sup>.

Altro protagonista centrale per l'attuazione del PNRR è il Ministro dell'economia e, in particolare, il Servizio centrale per il PNRR, istituito presso la Ragioneria generale dello Stato. A questo organo sono stati infatti affidati compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo delle amministrazioni per l'attuazione del PNRR, spettando ad esso di provvedere alla presentazione delle richieste di pagamento alla Commissione in qualità di responsabile dei flussi finanziari e – prima delle modifiche di cui si dirà a breve – quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR<sup>47</sup>. A questo organo

---

<sup>42</sup> Rispettivamente art. 2, c. 2 e c. 6-bis d.l. n. 77/2021, aggiunto in sede di conversione dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

<sup>43</sup> Art. 4, d.l. n. 77/2021.

<sup>44</sup> SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., p. 248.

<sup>45</sup> Istituiti rispettivamente agli artt. 4 e 8 del d.l. 1 marzo 2021 n. 22, convertito con modificazioni dalla legge 22 aprile 2021, n. 55.

<sup>46</sup> Art. 2, c. 4, d.l. n. 77/2021.

<sup>47</sup> Art. 6. Il Servizio centrale per il PNRR interloquisce con la struttura *ad hoc* istituita presso ciascuna amministrazione centrale, con durata fino al 31 dicembre 2026, responsabile delle attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo (art. 8). In questo modo, F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility Plan, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, 1, p. 31, si ha un sistema che ha la «finalità di assicurare canali di trasmissione dedicati, al fine di far confluire i flussi decisionali ed informativi generati per l'attuazione del Piano lungo assi prioritari di collegamento tra le diverse strutture, verso la Presidenza del consiglio e la RGS e, da quest'ultima, da e verso la Commissione europea». Più nel dettaglio, sul MEF nella governance del PNRR, v. C. DI NUZZO, A. RONZIO, *Il ruolo del Ministero*

la Cabina di regia poteva rivolgere «indirizzi specifici»<sup>48</sup>.

All'interno della stessa Presidenza del Consiglio, inoltre, la normativa istitutiva pone la Cabina in contatto con l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, istituita presso il Dipartimento affari giuridici e legislativi, con il compito di segnalare ad essa la necessità di «interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione»<sup>49</sup>. La Cabina era anche inizialmente destinataria delle segnalazioni rivolte dal Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, istituito presso la Presidenza del Consiglio, con funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR<sup>50</sup>.

Ai fini del presente discorso, la complessità di questo quadro consente di svolgere una duplice considerazione sotto il profilo dei rapporti endogovernativi. Innanzitutto, vi è una tendenza ad accentrare la *governance* del PNRR nella Presidenza del Consiglio, la quale può essere spiegata alla luce di diversi fattori. Da una parte, la reputazione dell'Italia riguardo alla capacità di utilizzare i fondi strutturali europei, che ha sicuramente concorso ad accentuare una centralizzazione da parte del Governo Draghi, nato con la specifica missione di realizzare il PNRR<sup>51</sup>. Dall'altra, pesano le competenze e la credibilità che la guida "tecnica" del governo Draghi ha voluto spendere nell'elaborazione, selezione e valutazione dei progetti ricompresi nel Piano, supportato da un'ampissima maggioranza parlamentare e in un dialogo stretto con la Commissione europea<sup>52</sup>. Inoltre, in presenza di una programmazione così rigida, è inevitabile valorizzare le strutture di coordinamento, verifica e, ove necessario, intervento sostitutivo<sup>53</sup>.

Tuttavia, guardando alla prassi maturata sotto il Governo Draghi che ha ideato questo modello, occorre registrare un marcato scollamento rispetto alle norme. Stando al dato normativo, la Cabina di regia sembrerebbe figurare come organo centrale di indirizzo nella *governance* del PNRR. Tuttavia, sotto il Governo Draghi la Cabina risulta convocata solamente in tre occasioni, senza che abbia svolto un ruolo decisivo<sup>54</sup>. Allo stesso modo, non risulta che il Consiglio dei

---

*dell'economia e delle finanze nella definizione e attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza*, in *Scritti costituzionali sul Piano di Ripresa e Resilienza*, a cura di D. De Lungo, F.S. Marini, Torino, 2023, pp. 119 ss., ove si osserva come l'importanza consegua anche dal fatto che sia stato il Consiglio ECOFIN ad approvare i Piani nazionali e sempre ad esso spettò decidere sui pagamenti delle rate.

<sup>48</sup> Art. 2.2.b, d.l. n. 77/2021.

<sup>49</sup> Art. 2.2.d, d.l. n. 77/2021.

<sup>50</sup> Art. 3, d.l. n. 77/2021.

<sup>51</sup> F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2022, 4, pp. 239.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> *Ivi*, p. 246.

<sup>54</sup> Le sedute si sono svolte il 7 ottobre 2021, il 22 dicembre 2021, il 5 ottobre 2022, per, rispettivamente, trattare temi legati all'Istruzione e alla Università e Ricerca; varare la prima relazione sullo stato di attuazione del PNRR destinato al Parlamento; fare il punto sullo stato di attuazione del Piano, ed esaminare la seconda relazione destinata al Parlamento. Informazioni disponibili su: <https://www.italiadomani.gov.it>, consultato il 17.01.2024; V. anche MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 219.



Ministri e i due citati Comitati interministeriali abbiano formalmente adottato indirizzi destinati alla Cabina di regia, né che quest'ultima sia stata la sede entro cui siano stati composti conflitti emergenti all'interno dei due Comitati.

2.2. *Il cambiamento di indirizzo politico ad opera del Governo Meloni.* — La situazione appena descritta, con il mancato rilievo della Cabina, è destinata a mutare con l'entrata in carica del Governo Meloni, il quale, rispetto al Governo precedente, si è fatto portatore di un indirizzo politico parzialmente differente che ha trovato, come riflesso, una diversa organizzazione della *governance* del PNRR<sup>55</sup>.

Il programma del nuovo Governo e il dibattito all'interno della maggioranza politica destinata a sostenerlo hanno assunto come punto centrale la revisione del PNRR<sup>56</sup>. La normativa dell'UE offre una sponda in questo senso. Il citato regolamento istitutivo del Dispositivo di ripresa e resilienza sin dall'origine prevedeva la possibilità di revisionare i Piani in presenza di «circostanze oggettive» che impediscano la realizzazione, in tutto o in parte, dei relativi *milestone* e *target*<sup>57</sup>. Successivamente, le modifiche ai piani nazionali sono state incentivate tramite il nuovo piano REPowerEU e il Regolamento (Ue) 2023/435 del 27 febbraio 2023, adottato in risposta alla crisi energetica innescata dalla guerra della Russia in Ucraina, con lo scopo di ridurre la dipendenza energetica dai combustibili fossili e diversificare le fonti di approvvigionamento<sup>58</sup>. Così, in data 11 luglio 2023 il Governo italiano ha presentato una prima proposta di modifica relativa ad alcuni traguardi e obiettivi che avrebbero già dovuto essere raggiunti, cui ha fatto seguito la decisione di esecuzione del Consiglio UE del 19 settembre 2023<sup>59</sup>. Il 7 agosto 2023, invece, il Governo italiano ha presentato una richiesta di modifica complessiva del PNRR che tiene conto del piano REPowerEU, cui finora ha fatto seguito il 7 novembre una valutazione positiva da parte della Commissione.

---

<sup>55</sup> Sullo stretto nesso tra organizzazione e indirizzo, cfr. M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, pp. 130 ss. Sottolinea come la definizione di organismi amministrativi con competenze tecniche sia frutto di una scelta politica. C. CUDIA, *Pubblica amministrazione e valutazioni tecniche: profili organizzativi*, in *Diritto Pubblico*, 2016, 1, pp. 1 ss.

<sup>56</sup> Le stesse dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio parlavano di necessità di concordare «con la Commissione europea gli aggiustamenti necessari per ottimizzare la spesa»; cfr. Camera dei Deputati, XIX Legislatura, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 4 di martedì 25 ottobre 2022.

<sup>57</sup> Art. 21 regolamento (UE) 2021/241.

<sup>58</sup> Con tale regolamento sono state modificate le norme relative al Dispositivo per la ripresa e resilienza a seguito dell'adozione del piano REPowerEU, ovvero il complesso di misure sollecitate con la comunicazione della Commissione UE del 18 maggio 2022. Le modifiche sono dirette a favorire la ripresa sostenibile, lo sviluppo della resilienza e la sicurezza energetica dell'Unione, la riduzione della dipendenza dai combustibili fossili, in particolare quelli provenienti dalla Russia. Per raggiungere questi obiettivi, gli Stati sono incoraggiati a modificare i Piani nazionali introducendo un apposito capitolo dedicato al piano REPowerEU.

<sup>59</sup> Il piano modificato dell'Italia riguarda otto misure, concernenti traguardi e obiettivi da raggiungere entro il 30 giugno 2023 per l'ottenimento della quarta rata. La decisione del Consiglio dell'UE è disponibile su: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12259-2023-INIT/it/pdf>, consultato il 17.01.2024.

A tale risultato si è giunti anche grazie ad un mutamento della *governance* immaginato come funzionale proprio a elaborare tali modifiche<sup>60</sup>. Una delle principali novità è stata l'istituzione di una Autorità politica delegata in materia di PNRR<sup>61</sup>, individuata in un Ministro senza portafoglio. Tra le deleghe di questo Ministro rientra il compito di «presiedere» e «assicurare le funzioni» della Cabina di regia, oltre che «assicurare le funzioni di impulso e coordinamento delle iniziative del Governo» relative alla modifica del PNRR<sup>62</sup>. Tale Ministro, inoltre, si è trovato ad assommare le deleghe su “Affari europei”, “Sud”, “Politiche di coesione” e PNRR, con una inedita aggregazione di competenze che ha, evidentemente, il significato di mettere assieme il coordinamento della gestione delle risorse europee e i rapporti con l'UE<sup>63</sup>.

Successivamente è stato adottato il d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, che ha innovato l'intera *governance*. Innanzitutto è stata abolita, di fatto, la citata Segreteria tecnica, a vantaggio di una nuova Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio<sup>64</sup>, alla quale, fino al 31 dicembre 2026, sono stati trasferite le funzioni di tale Segreteria<sup>65</sup>. Tra queste rientrano quelle di supportare l'Autorità delegata «per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente all'attuazione del Piano», oltre che di sovrintendere allo svolgimento «dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento ovvero di modifica del PNRR». Nell'ottica di una riorganizzazione complessiva, alla nuova struttura di missione spetta anche di svolgere i compiti dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e dell'Ufficio per la semplificazione legati alla formulazione di proposte per facilitare l'attuazione del PNRR; di interloquire con la Commissione europea quale nuovo punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR e di verificare il rispetto di obiettivi e traguardi concordati a livello europeo, svolti in precedenza dal Servizio centrale presso la Ragioneria generale; di collaborare con il nuovo Ispettorato generale per il PNRR. Si è verificato, quindi, un accentramento nella nuova struttura di missione di funzioni prima svolte dal MEF (Servizio centrale per il PNRR) e da altre strutture della Presidenza (Segreteria tecnica e Unità per la razionalizzazione)<sup>66</sup>.

Come anticipato, il Servizio centrale per il PNRR è stato sostituito dall'Ispettorato generale per il PNRR presso la Ragioneria generale, con compiti di coordinamento operativo sull'attuazione, sulla gestione finanziaria e sul

---

<sup>60</sup> MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 227.

<sup>61</sup> Di cui parlava già l'art. 7, d.l. 11 novembre 2022, n. 173, sulla riorganizzazione del Governo a seguito dell'entrata in carica del Governo Meloni.

<sup>62</sup> Cfr. d.P.C.M. 12 novembre 2022 e, rispettivamente, art. 3, c. 2, lett. p, e lett. l.

<sup>63</sup> LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, cit., p. 437.

<sup>64</sup> Art. 2 d.l. n. 13/2023.

<sup>65</sup> V. d.P.C.M. 26 aprile 2023.

<sup>66</sup> A tale Autorità, in sostituzione di quanto previsto originariamente dal d.l. n. 77/2021, spetta anche di proporre al Presidente del Consiglio il deferimento al Consiglio dei Ministri delle ipotesi di dissenso, diniego, opposizione da parte di un organo statale (art. 13).

monitoraggio del PNRR, di controllo e rendicontazione all'Unione europea<sup>67</sup>, ma anche di assicurare il supporto per l'esercizio delle funzioni e delle attività attribuite all'Autorità politica delegata, anche raccordandosi con la Struttura di missione PNRR istituita presso la Presidenza del Consiglio<sup>68</sup>. In questo modo si attenua molto l'asse tra Presidenza del Consiglio e MEF che ha caratterizzato il primo modello<sup>69</sup>, a tutto vantaggio della Presidenza<sup>70</sup>.

A seguito delle modifiche previste con d.l. n. 13/2023, infine, è stato abolito il Tavolo permanente, incaricando la Cabina di regia del compito di assicurare «la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale», tramite la partecipazione alle sedute di un ampio numero di rappresentanti degli enti e delle organizzazioni che finora avevano preso parte al Tavolo permanente, ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni, i presidenti di ANCI e UPI, il sindaco di Roma Capitale, nonché rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del settore bancario, finanziario e assicurativo, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva<sup>71</sup>.

2.3. *La prassi più recente.* — A questa riorganizzazione ha fatto seguito anche un cambio di passo nei lavori della Cabina di regia. È significativo osservare che, sebbene la prassi maturata inizialmente abbia evidenziato una interpretazione riduttiva del ruolo della Cabina, le norme che la disciplinano conferiscono a tale organo poteri rilevanti. Il nuovo Governo, che ha ereditato la Cabina istituita in precedenza, ha espresso la volontà di sviluppare le potenzialità del dato normativo e «di rafforzare la centralità della Cabina di Regia, luogo di coordinamento e impulso delle azioni da adottare per la realizzazione delle misure del PNRR»<sup>72</sup>. Occorre però osservare più da vicino in cosa consista questa nuova centralità.

---

<sup>67</sup> Cui si sommano i compiti di responsabile della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, del Fondo di rotazione del Next Generation EU-Italia e dei connessi flussi finanziari, di assicurare il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali e territoriali.

<sup>68</sup> Art. 1, c. 2, d.l. n. 13/2023.

<sup>69</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, in *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, a cura di V. Di Porto, F. Pammolli, A. Piana, Bologna, 2022, pp. 142 ss.

<sup>70</sup> MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 220.

<sup>71</sup> Art. 1, c. 4, d.l. n. 13/2023. Sottolinea Ronga, 71, come in questo sistema di governance centralista, a forte prevalenza dell'Esecutivo, il coinvolgimento delle autonomie sia rimesso, almeno prevalentemente, alla prassi e ai rapporti di forza che in essa si determinano, senza identificare le Regioni come soggetti interlocutori privilegiati, nonostante il loro coinvolgimento nell'attuazione. Sulla marginalizzazione delle Regioni rispetto ai processi decisionali, v. anche C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, 2022, 5, pp. 889 ss.; M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIG*, 2022, 3, pp. 281 ss.

<sup>72</sup> Così si legge nella terza relazione alle Camere; cfr. Camera dei Deputati, XIX Legislatura, Doc. XIII n. 1, Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), 7 giugno 2023, p. 40. Ma si vedano anche le parole del Ministro Fitto nella conferenza stampa del 28 dicembre 2022, il cui resoconto è disponibile su: <https://www.governo.it/it/articolo/ministro-fitto-raggiunti-gli-obiettivi-del-pnrr-scadenza-al-31-dicembre-2022/21402>, consultato il 17.01.2024.

Pur non disponendo di documenti ufficiali, come gli ordini del giorno o i verbali delle sedute, è possibile comunque svolgere alcune considerazioni a partire da informazioni assodate<sup>73</sup>. Innanzitutto, l'organo è stato convocato molto più di frequente<sup>74</sup>. Nella quasi totalità delle sedute, inoltre, la Cabina è stata presieduta dal Ministro senza portafoglio delegato al PNRR<sup>75</sup>. Quanto alla partecipazione alle sedute e alle funzioni svolte, fin dai primi incontri è stato chiaro come l'organo dovesse fungere prima di tutto da «luogo istituzionale dove monitorare lo stato di attuazione degli obiettivi del PNRR» e individuare «le soluzioni tecnico-politiche per superare le eventuali criticità in fase di attuazione»<sup>76</sup>. Per questo nella Cabina si sono svolte riunioni con il coinvolgimento dei Ministri responsabili di specifici progetti, siano esse bilaterali<sup>77</sup> o con una più ampia collegialità<sup>78</sup>; riunioni con i soli rappresentanti delle Regioni e degli enti locali<sup>79</sup>, oppure coinvolgendo unitariamente le amministrazioni centrali e i rappresentanti delle autonomie territoriali<sup>80</sup>. La Cabina è stata aperta anche ai rappresentanti delle imprese private<sup>81</sup>, e soprattutto, a seguito dell'abolizione del Tavolo permanente, alle parti sociali coinvolte mediante tavoli tematici<sup>82</sup>. In tutti questi casi lo scopo è stato quello di esaminare proposte, condividere e scambiare valutazioni, attivare eventuali gruppi tecnici per approfondire specifiche questioni. In sostanza, la Cabina di regia si è atteggiata a luogo di discussione, con l'obiettivo di favorire un coordinamento nelle attività dei soggetti attuatori, in vista di adempimenti specifici quali il conseguimento di *target* e *milestone* prodromici all'erogazione delle rate, il confronto imminente con la Commissione<sup>83</sup>, la presentazione delle relazioni semestrali che la Cabina deve trasmettere alle Camere<sup>84</sup>.

---

<sup>73</sup> Le considerazioni svolte di seguito si basano su materiali, come comunicati stampa, conferenze stampa e materiali audio-video, disponibili sul sito istituzionale: <https://www.governo.it/it>, consultato il 17.01.2024.

<sup>74</sup> Dall'entrata in carica del Governo Meloni (22 ottobre 2022) al 15 dicembre 2023 risulta che la Cabina sia stata convocata 24 volte, con sedute che hanno implicato più riunioni distribuite in diversi giorni (8.11.2022, 15.11.2022, 16.12.2022, 12.1.2023, 6.2.2023, 7.3.2023, 28.3.2023, 20-21.4.2023, 31.5.2023, 11.7.2023, 18-20.7.2023, 27.7.2023, 20.9.2023, 25-26.9.2023, 10.10.2023, 16-18.10.2023, 13.11.2023, 28.11.2023, 1.12.2023, 6.12.2023).

<sup>75</sup> Risulta invece presieduta dal Presidente del Consiglio nella prima seduta del 8.11.2022; in quella del 6.2.2023, in cui è stato avviato il confronto sul nuovo capitolo da inserire nel PNRR relativo al RepowerEU; del 25.9.2023, sulla verifica dello stato di attuazione del PNRR, un aggiornamento sul pagamento della terza rata e la richiesta di pagamento della quarta rata.

<sup>76</sup> Così il Presidente del Consiglio nella prima seduta del 8.11.2022; maggiori informazioni su: <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-riunione-della-cabina-di-regia-con-il-presidente-meloni/20954>, consultato il 17.01.2024.

<sup>77</sup> Così le sedute del 15.11.22, sul comparto scuola; del 20.9.2023 e del 13.11.2023, sugli alloggi per studenti universitari; del 10.10.2023, del 16-18.7.2023, con singoli Ministri, i Sindaci delle Città Metropolitane, il Presidente della Conferenza delle Regioni, i presidenti di ANCI e UPI.

<sup>78</sup> Ad es. seduta del 16.12.2022.

<sup>79</sup> Ad es. seduta del 7.3.2023.

<sup>80</sup> Ad es. sedute del 12.1.2023 e 25.9.2023.

<sup>81</sup> Ad es. seduta del 6.2.2023, con gli amministratori delegati dei principali operatori del settore energetico ed elettrico nazionale.

<sup>82</sup> Così nelle sedute del 20-21.4.2023, 18-19.7.2023, 26-27.9.2023, 28.11.2023.

<sup>83</sup> Seduta del 16.12.2022, in relazione alla richiesta di pagamento della terza rata.

<sup>84</sup> Seduta del 31.5.2023, sulla terza relazione semestrale.

Queste ipotesi possono essere ricondotte a funzioni tipicamente di coordinamento e di indirizzo e che si giocano sul piano amministrativo. Non sorprende che, a questo scopo, il nuovo Governo abbia valorizzato la sede della Cabina, se si considera che nell'esperienza del Governo Draghi il coordinamento fosse maggiormente affidato a Presidenza e MEF, con una prassi di ripetuti incontri bilaterali o trilaterali con le singole amministrazioni attuatrici<sup>85</sup>. Venute meno alcune premesse, quali la finalizzazione rispetto al programma di governo, la caratura tecnica del Presidente del Consiglio, l'impostazione del precedente modello di *governance*, si è reso necessario trovare altre forme allo scopo.

Tuttavia, non si può escludere come la Cabina abbia anche esercitato di fatto un ruolo decisionale, più propriamente riconducibile al piano della politica. Giocano a questo proposito – come più volte detto – il tenore del dato normativo, che *de jure condito* consegna nelle mani di questo organo un potere di impulso sostanziale, il quale inevitabilmente può essere giocato nelle pieghe di qualsiasi attività di coordinamento funzionale a realizzare obiettivi di così ampia portata, compreso la necessità di superare eventuali *impasse* e differenze di vedute<sup>86</sup>. Ma, soprattutto, la Cabina non si è limitata ad una mera attuazione del PNRR, ovvero all'attuazione di un indirizzo politico definito, ipoteticamente, dal Consiglio dei Ministri. Se l'intera struttura della *governance* definita dal Governo Meloni risulta funzionale alle modifiche del PNRR, sembrerebbe essere stata proprio la Cabina di regia a “varare” le proposte di revisione del Piano per ufficializzare la richiesta e consentire poi la sua trasmissione alla Commissione UE, dopo ampie interlocuzioni tra la Commissione europea e la struttura di missione PNRR della Presidenza del Consiglio, assieme alle amministrazioni titolari delle misure interessate ed al MEF. Il tutto senza che vi sia stato alcun passaggio, neppure formale, in Consiglio dei Ministri. Questo vale sia per le proposte dirette ad ottenere l'erogazione della quarta rata<sup>87</sup>, sia per le proposte che tengono conto del nuovo capitolo REPowerEU<sup>88</sup>, entrambe trasmesse nel luglio 2023.

Proprio con la modifica al PNRR, dunque, è emerso chiaramente come il fulcro della *governance* sia stato collocato nella Presidenza del Consiglio, in corrispondenza di un asse che lega Ministro senza portafoglio, Cabina di regia e struttura di missione del PNRR. Occorre dunque interrogarsi su quali siano gli effetti sistemici prodotti da questa impostazione e se ci si sia mantenuti nell'alveo del modello costituzionale del Governo.

---

<sup>85</sup> PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la “fisarmonica” governativa*, cit., p. 154.

<sup>86</sup> Sul punto, più in generale, v. F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012.

<sup>87</sup> Così nella seduta del 11.7.2023, circa le proposte di modifica di 10 dei 27 traguardi e obiettivi relativi alla quarta rata, e nella seduta del 20.7.2023, in materia di riforma degli alloggi per studenti.

<sup>88</sup> Così nella seduta del 27.7.2023.

3. *Nuove forme di collegialità governative incompatibili con la Costituzione?* – È noto, in base alla letture tradizionali della dottrina, come, tra gli organi costituzionalmente necessari, il Consiglio dei Ministri sia competente a definire principalmente, se non in maniera esclusiva, l'indirizzo politico-amministrativo del Governo, mentre spetti alle sue singole componenti il potere di specificare gli indirizzi così espressi<sup>89</sup>. La stessa legge n. 400/1988 riconduce al Consiglio dei Ministri il potere di deliberare «su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere»<sup>90</sup>. Tuttavia, già all'indomani dell'adozione della legge n. 400/1988, era stato osservato come l'organo collegiale non rappresenti affatto la principale sede decisionale del Governo<sup>91</sup>, quanto piuttosto «organo di registrazione»<sup>92</sup> di decisioni prese altrove. Nel corso della storia repubblicana si è reso evidente come, da una parte, il Consiglio spesso non si dimostri la sede idonea a dare origine all'indirizzo politico governativo perché pletorica, politicamente troppo disomogenea – soprattutto nei Governi retti da ampie coalizioni – e chiamata ad esprimersi su una mole di questioni eccessiva e dal tecnicismo crescente<sup>93</sup>. Dall'altra, e di conseguenza, gli indirizzi e le decisioni che passano dal Consiglio tendono politicamente ad essere già concertate tra il Presidente del Consiglio e i singoli Ministri, o percéfrutto di mediazioni raggiunte nelle segreterie di partito, oppure perché assunte in altre sedi, come le istituzioni dell'Unione europea o la Conferenza Stato-Regioni<sup>94</sup>.

La Cabina di regia del PNRR offre un esempio evidente di questa tendenza al decentramento delle decisioni politiche governative. Vi sono fattori che potrebbero indurre a ritenere che la preminenza dell'organo collegiale sia salvaguardata. Come già riferito, lo stesso d.l. n. 77/2021, nel regolare le funzioni della Cabina, premette che “restano ferme” le prerogative del Consiglio dei Ministri disciplinate dalla legge n. 400/1988, e che il Presidente del Consiglio – sempre facendo eco alla legge n. 400/1988<sup>95</sup> – possa deferire singole questioni al Consiglio dei Ministri affinché questi stabilisca le direttive alle quali la Cabina deve attenersi<sup>96</sup>. In aggiunta, il Consiglio rimarrebbe la sede decisionale centrale per altre scelte politiche delicate quali l'esercizio dei poteri sostitutivi o per la procedura di superamento del dissenso<sup>97</sup>. Di conseguenza, non si dovrebbe materializzare la «paventata compressione del principio di collegialità»<sup>98</sup>.

---

<sup>89</sup> P. BARILE, *Consiglio dei Ministri*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, VIII, Roma, 1991, pp. 3 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, pp. 149 ss.

<sup>90</sup> Art. 2.1 legge n. 400/1988.

<sup>91</sup> S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988*, n. 400, Rimini, 1989, p. 60.

<sup>92</sup> S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, 1983, p. 130.

<sup>93</sup> G. SGUEO, *Lo scontro tra regola e prassi nelle riunioni del Consiglio dei Ministri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, pp. 159 ss.

<sup>94</sup> Ulteriori elementi sulle asimmetrie e varie forme di elusione della collegialità governativa, v. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, cit., spec. pp. 52 ss.

<sup>95</sup> V. art. 6, c. 3, della legge n. 400/1988.

<sup>96</sup> Art. 2, c. 2 e c. 6-bis, d.l. n. 77/2021.

<sup>97</sup> Artt. 12 e 13, d.l. n. 77/2021.

<sup>98</sup> MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 216.

Di contro, altre voci hanno sottolineato come la *governance* del PNRR segni uno svuotamento sostanziale delle prerogative consiliari<sup>99</sup>. La Cabina, in particolare, si porrebbe come il vero centro di definizione dell'indirizzo politico-amministrativo per attuare il Piano. Strutture nuove, e temporalmente legate alla realizzazione del Piano, si innestano in quelle già esistenti, contribuendo a creare «altre forme realizzative della collegialità rispetto al suo invero in seno al Consiglio dei ministri»<sup>100</sup>. La Cabina diviene quindi la sede di «discussione ed elaborazione di decisioni che dovrebbero poi essere approvate, ma, dati i tempi serrati, verosimilmente ratificate, dal Governo nella sua collegialità»<sup>101</sup>.

Le due letture potrebbero essere contemperate nella misura in cui, più in generale e sul piano teorico, si ricostruisce il rapporto tra forme alternative di collegialità governativa e Consiglio dei Ministri in termini di “concorrenza”<sup>102</sup>. Si potrebbe infatti sostenere che non ogni decisione di indirizzo politico debba passare necessariamente dal Consiglio dei Ministri. Se in altre sedi dovessero presentarsi questioni che, per il loro carattere di novità o per qualsiasi altra ragione, non siano state previamente ponderate all'atto dell'assunzione della piattaforma d'indirizzo politico governativo, o per le quali comunque manchino decisioni di indirizzo da parte del vertice consiliare, gli altri organi collegiali potranno anche determinare essi stessi una linea di indirizzo, salvo però consentire al Consiglio di sconfessare tale decisione<sup>103</sup>. A fronte di questa mancata centralità del Consiglio, organi apparentemente marginali come la Cabina di regia del PNRR si pongono come snodi qualificati all'interno di una “rete” dell'indirizzo politico che si articola entro e al di là dell'ordinamento italiano, innestando nuovi attori e procedimenti nei circuiti tradizionali della decisione politica<sup>104</sup>. Questa lettura, che avrebbe il pregio di attenuare il potenziale conflitto tra Cabina di regia e Consiglio dei Ministri, deve però accompagnarsi ad alcuni accorgimenti legati ad alcuni fattori.

Innanzitutto, l'ultrattività dell'indirizzo politico sul “sistema PNRR”, destinato ad impegnare non solo il Governo Meloni, ma anche quelli a venire: sia nel perseguimento degli obiettivi e nell'impiego delle risorse, come più volte detto; sia per quanto riguarda la *governance* e le strutture serventi, con orizzonte temporale al 2026, ma con possibilità che il modello fin qui sperimentato possa

---

<sup>99</sup> NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, cit., p. 232, che sottolinea come d'indirizzo e il coordinamento sono poteri del Presidente del Consiglio che nascono serventi, strumentali (alla politica generale del Governo); essi si prestano a essere trasferiti al servizio di altri centri di determinazione di politiche», diversi dal Consiglio dei Ministri.

<sup>100</sup> SCIORTINO, *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., p. 256.

<sup>101</sup> POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo*, cit., p. 254.

<sup>102</sup> PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., p. 176. Di «una competenza concorrente di portata universale» parla PALADIN, *Governo italiano*, cit., pp. 706 ss. Per una ricostruzione puntuale, v. MOBILIO, *CIFE e Costituzione. Governare attraverso i Comitati interministeriali*, cit., pp. 242 ss.

<sup>103</sup> Analogamente P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, Napoli, 1981, p. 127.

<sup>104</sup> Più ampiamente, v. MOBILIO, *CIFE e Costituzione. Governare attraverso i Comitati interministeriali*, cit., pp. 302 ss.

consolidarsi per il futuro<sup>105</sup>. È evidente quindi che una decisione del Consiglio dei Ministri su aspetti qualificanti la politica del Governo, come la proposta di modifica del PNRR, sarebbe stata più che opportuna, in termini di imputabilità all'intera compagine governativa e di assunzione di responsabilità politica, ma anche per non creare un "precedente" destinato a pesare sulle prassi future. In aggiunta, e in collegamento a questo aspetto, occorre che a decisioni della Cabina qualificanti, come quella appena richiamata, partecipino solamente i Ministri e non anche sottosegretari, oppure rappresentanti delle autonomie territoriali o delle parti sociali, allo scopo di mantenere la decisione nell'alveo governativo e degli organi che rispondono innanzi alle Camere.

4. *Ulteriori fattori di interferenza negli equilibri endogovernativi.* — Tornando al figurino costituzionale del Governo, è altrettanto noto che il Presidente del Consiglio dovrebbe essere titolare di un potere di "direzione" della politica del Governo, non assimilabile alla "determinazione" dell'indirizzo politico<sup>106</sup>. La prassi repubblicana, tuttavia, ha mostrato di recente che sebbene in alcuni frangenti il Presidente del Consiglio abbia avuto la forza di porsi alla guida effettiva dell'Esecutivo, come avvenuto in alcuni periodi di transizione politica<sup>107</sup>, o di manifestare un certo protagonismo, come nel caso della pandemia<sup>108</sup>, nella stragrande maggioranza dei casi questo organo monocratico si è trovato a subire scelte prese non all'interno del Consiglio dei Ministri, a dispetto delle aspettative riposte nei sistemi elettorali di stampo maggioritario<sup>109</sup>.

Nel caso del PNRR, il Presidente del Consiglio, sia nell'esperienza del Governo Draghi che in quella del Governo Meloni, ha mantenuto formalmente una posizione di comando nei processi di definizione e di coordinamento attuativo, non solo assumendo il Piano come aspetto qualificante del programma governativo, ma anche per una «verticalizzazione»<sup>110</sup> della sua *governance*, dovuta

---

<sup>105</sup> Si ricordi che i nuovi organi presso la Presidenza del Consiglio sono — o meglio, sarebbero — destinati a rimanere in carica fino al 2026. Sulla possibilità che questo modello di *governance* sopravviva al PNRR, come «possibile buona pratica per il supporto istruttorio e tecnico al Governo», v. S. SILEONI, *Il governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi. Bilanci e prospettive del ruolo della Presidenza del Consiglio*, in *Scritti costituzionali sul Piano di Ripresa e Resilienza*, a cura di D. De Lungo, F.S. Marini, cit., p. 111.

<sup>106</sup> A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973, pp. 85 ss. Più di recente, I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018, spec. pp. 119 ss.

<sup>107</sup> Sull'esperienza dei Governi Amato I, Ciampi e Dini, e l'espansione dei poteri del Presidente del Consiglio, v. R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006, pp. 358 ss.

<sup>108</sup> Un protagonismo testimoniato dal rilievo assunto da una fonte "nuova" come i d.P.C.M., per i quali si rinvia all'analisi di M. RUBECHI, *I decreti del Presidente. Studio su D.P.C.M., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Torino, 2022.

<sup>109</sup> Di «processo di ambigua valorizzazione del principio monocratico nel momento elettorale, alla quale non si è accompagnato un rafforzamento della capacità di indirizzo del Presidente del Consiglio nei confronti dei Ministri, talvolta pesantemente condizionata dalla struttura e dalle dinamiche della coalizione di maggioranza», parla G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e situazione di crisi politica (2001-2010)*, in *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, a cura di S. Merlini, Torino, 2011, p. 97.

<sup>110</sup> CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto*, cit., p. 734.



all'essere titolare della presidenza della Cabina di regia, quale strumento per conservare l'unità dell'indirizzo politico-amministrativo, e aver incardinato molte strutture presso la Presidenza del Consiglio<sup>111</sup>.

Ma la posizione effettiva del Presidente del Consiglio non può essere apprezzata se non in rapporto a quella dei Ministri, nel loro «duplice volto»<sup>112</sup> di organi con funzioni politico-costituzionali e funzioni amministrative. Ciascun Presidente del Consiglio, infatti, ha dovuto compiere lo sforzo di tenere unita la compagine governativa facendo i conti con quelle dinamiche centrifughe riassunte nelle espressioni di «governo per ministeri»<sup>113</sup>, Governo a «direzione plurima dissociata»<sup>114</sup> o a «multipolarità diseguale»<sup>115</sup>. Solamente che oggi, a differenza di quanto avveniva negli anni '80 del secolo scorso, i Ministri non contano più solamente per il peso dei partiti o delle correnti di cui erano espressione, ma soprattutto in forza di altri fattori<sup>116</sup>, quali le specificità degli apparati burocratici serventi e l'assenza di un adeguato controllo da parte del Parlamento rispetto alla loro attività<sup>117</sup>; oppure l'intensità dei legami fiduciari con altre componenti del Governo, quali il Presidente del Consiglio o il Ministro dell'economia<sup>118</sup>; oppure la presenza in molteplici altri tavoli, come quelli ove siedono le autonomie territoriali<sup>119</sup> e, soprattutto, a livello di UE<sup>120</sup>.

A seguito delle riforme introdotte dal d.l. n. 13/2023, la prassi ha dimostrato come il Presidente del Consiglio abbia mantenuto una posizione di preminenza “potenziale”, ma sia stato il Ministro senza portafoglio delegato al PNRR la figura a spiccare maggiormente nei meccanismi di definizione degli indirizzi attuativi del Piano. Questo protagonismo, giustificato anche dall'ampiezza della delega<sup>121</sup>, pone problemi sia nei confronti del Presidente del Consiglio che degli altri Ministri.

Il punto maggiormente critico sta nella circostanza che questo Ministro eserciti di fatto la presidenza della Cabina di regia. In termini generali, il presidente di questi organi governativi che esprimono una collegialità minore fa da «*trait d'union* fra l'indirizzo politico del Governo nel suo insieme e l'indirizzo

<sup>111</sup> MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 218; SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., p. 255.

<sup>112</sup> G.F. CIAURRO, *Ministro*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, Milano, 1976, p. 513.

<sup>113</sup> P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1988, p. 84 ss.

<sup>114</sup> E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, a cura di S. Ristuccia, Milano, 1977, p. 49.

<sup>115</sup> L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano, 1988.

<sup>116</sup> CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., pp. 41 ss.; CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, cit., pp. 31 ss.

<sup>117</sup> Come i dicasteri di politica estera e difesa.

<sup>118</sup> I quali sono chiamati ad esprimere un assenso preventivo rispetto alle proposte ministeriali.

<sup>119</sup> In qualche misura il discorso vale per il Ministro per le autonomie, pur nel limitato peso che può derivare dal dialogo con le autonomie territoriali.

<sup>120</sup> Il pensiero ancora una volta corre al Ministro dell'economia.

<sup>121</sup> Critico sull'ampiezza della delega accordata a questo Ministro da d.P.C.M. 12 novembre 2022, G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Scritti costituzionali sul Piano di Ripresa e Resilienza*, a cura di D. De Lungo, F.S. Marini, cit., p. 87.

politico del settore in cui opera il Comitato»<sup>122</sup>; per questo è importante che la presidenza venga ricoperta dal Presidente del Consiglio<sup>123</sup>. La circostanza che la Cabina venga guidata dal Ministro incide sulla capacità effettiva di direzione della politica generale del Governo da parte del Presidente del Consiglio, nella misura in cui il Ministro non svolge un mero ruolo di attuatore degli indirizzi presidenziali e coadiutore nella sua funzione di coordinamento<sup>124</sup>.

In aggiunta, il Ministro alla presidenza della Cabina di regia è suscettibile di alterare la *par condicio* dei Ministri<sup>125</sup>. Queste alterazioni risultano ammesse qualora si giochino solamente sul piano politico, ovvero fintantoché ciò non implichi poteri di intervento di un Ministro nella sfera di altro Ministro, creando così una gerarchia giuridica<sup>126</sup>. Nel caso della Cabina di regia, tuttavia, la linea di confine tra le due ipotesi sembra assottigliarsi molto. Il presidente della Cabina, infatti, gode delle prerogative che gli derivano dalla sua posizione di “primazia” nell’organo collegiale, a partire dal potere di convocazione e definizione dell’ordine del giorno<sup>127</sup>. In aggiunta, negli organismi a composizione “elastica” come la Cabina, il presidente ha anche il potere di decidere la relativa composizione e invitare alle riunioni soggetti esterni in ragione delle materie da trattare<sup>128</sup>. Dal punto di vista sostanziale, inoltre, il presidente della Cabina può giocare un più ampio margine di manovra che deriva – in linea con la tendenza sottolineata – dal confronto con le autonomie territoriali e le parti sociali e, soprattutto, dalla pressione posta dalle istituzioni europee nel percorso attuativo<sup>129</sup>. Il possibile disallineamento tra indirizzi presidenziali e decisioni del Ministro presidente della Cabina può senza dubbio essere sventato se tra le due cariche c’è consonanza politica e costante raccordo; tuttavia, sul piano giuridico, è proprio questo rapporto di fungibilità a creare di per sé problemi nella tenuta del modello costituzionale.

---

<sup>122</sup> G. QUADRI, *I Comitati di Ministri* (1965), ristampa inalterata, Milano, 1997, p. 290.

<sup>123</sup> CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., p. 90.

<sup>124</sup> Di “braccio armato” pronto «a sollecitarne l’intervento diretto, quando ciò sia necessario per superare le resistenze, le interdizioni e i veti che bloccano l’iter delle riforme» parla F. BASSANINI, *Le riforme, il “vincolo esterno europeo” e la governance del PNRR: lezioni da un’esperienza del passato*, in *Astrid Rassegna*, 2021, 8, p. 9.

<sup>125</sup> In termini generali, cfr. A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981, pp. 211 s.

<sup>126</sup> G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, in *Politici e burocrati al governo dell’amministrazione*, a cura di G. D’Auria, P. Bellucci, Bologna, 1995, p. 208.

<sup>127</sup> Più ampiamente sul punto, G. PEPE, *La primazia negli organi collegiali pubblici*, Napoli, 2015, spec. pp. 33 ss.

<sup>128</sup> QUADRI, *I Comitati di Ministri* (1965), cit., p. 293.

<sup>129</sup> Non è un caso che le competenze sul PNRR siano assorbite in quelle più ampie riguardanti i rapporti con l’UE, come sottolineato da SILEONI, *Il governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi*, cit., p. 115.

5. *Quale responsabilità di fronte al Parlamento.* — Un terzo fattore problematico conseguente al rilievo fin qui assunto dalla Cabina di regia è legato alla configurazione della responsabilità politica del suo operato dinanzi al Parlamento. Da questo punto di vista il problema può essere declinato in due profili tra loro connessi, quali la disponibilità da parte delle Camere di strumenti di controllo e condizionamento e, di conseguenza, la natura della responsabilità politica cui la Cabina può esser chiamata e le forme attraverso cui questa può essere attivata.

In termini generali, quanto al contributo effettivo del Parlamento alla *governance* del PNRR, è stato sottolineato come questo complesso meccanismo sia improntato molto all'efficienza, a discapito del pluralismo e del confronto<sup>130</sup>. Questo perché, a fronte del protagonismo del Governo nella proposta e attuazione del Piano, le Camere sarebbero invece prive della capacità di esercitare un contributo in grado di condizionare la definizione degli obiettivi e l'erogazione delle singole *tranche* di spesa<sup>131</sup>. In sostanza, la filosofia di fondo sarebbe quella di abbassare il “tono politico” della programmazione dei fondi PNRR per rafforzare il “momento tecnico”, quale riflesso della «necessità di allineare il processo decisionale alle pratiche e alla natura degli interlocutori europei»<sup>132</sup>.

L'analisi del dato normativo sembra tuttavia attenuare questa impressione. Il Parlamento non è stato affatto avulso dalla definizione delle politiche sul PNRR<sup>133</sup>: si è infatti verificato un ampio coinvolgimento delle Camere nella stesura del Piano, nonché nella fase attuativa attraverso l'adozione della legislazione ordinaria, compresa quella di delega, e la conversione dei decreti-legge<sup>134</sup>. Gli organi parlamentari, inoltre, hanno a disposizione canali di informazione formalizzati che consentono proprio di interloquire con la Cabina di regia, quali la relazione che la Cabina dovrebbe trasmettere alle Camere con cadenza semestrale<sup>135</sup>, contenente una nota esplicativa relativa alla realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti nel periodo di riferimento, nonché «ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e

<sup>130</sup> Finanche del dissenso, come sottolineato da NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, cit., p. 236, che richiama come emblematica la disciplina sul “superamento del dissenso” all'art. 13 de d.l. n. 77/2021.

<sup>131</sup> CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto*, cit., p. 34.

<sup>132</sup> G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, 4, p. 947.

<sup>133</sup> V. più ampiamente M. CERASE, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in Parlamento: genesi, vicende e contenuti*, in *Scritti costituzionali sul Piano di Ripresa e Resilienza*, a cura di D. De Lungo, F.S. Marini, cit., pp. 43 ss.

<sup>134</sup> V. sempre CERASE, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in Parlamento*, cit., pp. 52 ss., per alcuni esempi. Più in generale, sulle fonti attuative del PNRR, v. D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamento, prospettive*, in *Scritti costituzionali sul Piano di Ripresa e Resilienza*, a cura di D. De Lungo, F.S. Marini, cit., spec. 28 ss.

<sup>135</sup> È significativo notare che in precedenza la legge di bilancio per il 2021 (legge 30 dicembre 2020, n. 178), stabiliva che la Relazione annuale con i prospetti sull'utilizzo delle risorse del Programma Next Generation Eu e sui risultati raggiunti avrebbe dovuto essere approvata e trasmessa alle Camere dal Consiglio dei ministri e con cadenza annuale (art. 1, c. 1045).

l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti» che le commissioni di merito possono richiedere<sup>136</sup>. Queste ultime, inoltre, hanno certo la possibilità di discutere tali relazioni semestrali e, in aggiunta, esercitare poteri di informazione e indirizzo riconosciuti dalla legislazione per monitorare lo stato di realizzazione del PNRR ed esprimere valutazioni<sup>137</sup>. Una previsione specifica è dedicata alle proposte di modifica del PNRR, per le quali si richiede al Governo di trasmettere alle Camere la proposta «prima del suo invio alla Commissione europea e in tempo utile per consentirne l'esame parlamentare»<sup>138</sup>.

La prassi che fin qui si è sviluppata, tuttavia, non sembra aver espresso tutto il potenziale di questi strumenti. Le relazioni, innanzitutto, non sono state trasmesse ogni semestre, bensì con una cadenza pressoché annuale<sup>139</sup>. Le Camere, nel valutare ed esprimere indirizzi conseguenti, hanno privilegiato un approccio non unitario e in parte frammentato, in quanto affidato al lavoro settoriale delle Commissioni competenti per materia<sup>140</sup>. Anche l'atteggiamento delle Commissioni è mutato, con un esame della prima relazione più approfondito e svolto da ogni commissione di merito, mentre la seconda relazione ha visto il protagonismo solamente delle commissioni bilancio e politiche dell'UE<sup>141</sup>. Quanto alla modifica del PNRR, le Camere hanno votato una risoluzione prima delle proposte legate al piano REPowerEU<sup>142</sup>, ma non risulta che analogamente sia accaduto per la precedente richiesta di modifica della parte relativa all'erogazione della quarta rata<sup>143</sup>.

A fronte di questo quadro normativo e delle tendenze nella relativa applicazione, occorre interrogarsi su come e quali sarebbero gli strumenti a disposizione delle Camere per far valere la responsabilità politica dell'operato della Cabina di regia, che — come visto — ha assunto un rilievo centrale. Sul piano teorico, la questione rimanda all'alternativa se per l'operato di un Comitato di Ministri debba rispondere tutto il Governo, oppure i singoli Ministri, o

---

<sup>136</sup> Così in base all'art. 2, c. 2, lett. e, d.l. n. 77/2021.

<sup>137</sup> A partire dall'art. 1 della legge n. 108/2021, di conversione del d.l. n. 77/2021, nonché le relazioni periodiche della Corte dei conti sullo stato di attuazione del PNRR all'art. 7, c. 7, d.l. n. 77 del 2021, richiamati per la loro importanza da TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo*, cit., pp. 91 ss.

<sup>138</sup> Art. 9-bis, c. 2, d.l. n. 152/2021.

<sup>139</sup> La prima è del 24 dicembre 2021, la seconda del 4 ottobre 2022, la terza del 31 maggio 2023.

<sup>140</sup> Come sottolineato da E. VIVALDI, *L'attività conoscitiva, di indirizzo e di controllo del Parlamento in relazione al PNRR*, in *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, a cura di V. Di Porto, F. Pammolli, A. Piana, cit., pp. 113 ss.

<sup>141</sup> A proposito della limitata attenzione che ha ricevuto la seconda relazione, a differenza della prima, v. le informazioni riportate nel Dossier elaborato dai Servizi Studi di Camera e Senato, del giugno 2023, sul Monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, disponibile su: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01380410.pdf>, consultato il 17.01.2024.

<sup>142</sup> Alla Camera è stata approvata il 1 agosto 2023 la risoluzione Lupi, Foti, Molinari e Barelli n. 6-00044, mentre al Senato è stata approvata il 1 agosto 2023 la risoluzione Malan, Romeo, Ronzulli, Biancofiore n. 6-00044.

<sup>143</sup> Si veda anche la scansione temporale ricostruita sul sito del Dipartimento per gli Affari Europei presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, disponibile su: <https://www.affarieuropei.gov.it/it/ministro/comunicati-stampa/11-lug-2023-pnrr/>, consultato il 17.01.2024.

diversamente ancora sia configurabile una terza ipotesi intermedia di responsabilità politica dell'organo<sup>144</sup>.

Visto, di fatto, il limitato contributo del Consiglio dei Ministri, è quantomeno dubbio che debba essere l'intera compagine governativa a rispondere per la Cabina, dal momento che non tutti i Ministri partecipano alle attività che chiamano in causa tale responsabilità<sup>145</sup>. Anche l'ipotesi di una responsabilità intermedia, in quanto cioè membri della Cabina, appare complicata, nella misura in cui occorrerebbe introdurre un livello di responsabilità governativa ulteriore rispetto a quelle previste dall'art. 94 Cost., ovvero individuale e dell'intero Governo<sup>146</sup>; oltretutto, mancherebbero gli strumenti parlamentari per attivare concretamente la responsabilità dell'organo in quanto tale<sup>147</sup>. La soluzione più agevole da percorrere, quindi, sembrerebbe quella della responsabilità individuale.

A questo proposito, la Corte costituzionale, nella celebre sent. n. 7/1996, che ha ammesso a fianco della responsabilità dell'intero Governo anche l'ipotesi della sfiducia individuale, ha chiarito come «il controllo del Parlamento, proprio perché politico, non incontra dunque limiti, investendo l'esercizio di tutte le competenze del ministro»<sup>148</sup>. Il Ministro, dunque, potrebbe essere destinatario di una mozione di fiducia individuale in quanto partecipe della Cabina. In questo caso, il soggetto più esposto è senz'altro il Ministro senza portafoglio delegato al PNRR, in quanto presidente di fatto della Cabina di regia ed esercente le prerogative che ne conseguono<sup>149</sup>. Inoltre, il presidente è anche il dominus della composizione dell'organo, sia per la parte ministeriale, sia per i soggetti esterni che possono partecipare alle sedute. Per questi ultimi, in particolare, non sarebbe possibile configurare alcuna forma di responsabilità politica di tipo istituzionale, per cui non sarebbe da escludere che debba essere il presidente dell'organo a rispondere anche per la loro partecipazione<sup>150</sup>. Oltre al presidente, infine, è ben possibile che vengano chiamati a rispondere anche altri Ministri, a seconda – come visto – del diretto coinvolgimento e del peso assunto nello svolgere una attività o nel prendere una specifica decisione.

Al di là dei soggetti concretamente coinvolti nella Cabina, rimane il fatto che formalmente a presiederla sia il Presidente del Consiglio. Visto inoltre il rilievo del PNRR nel programma di governo alla base del rapporto fiduciario, è molto probabile che una responsabilità dei soggetti impegnati nella Cabina coinvolga una parte troppo rilevante della compagine governativa e della politica

---

<sup>144</sup> MOBILIO, *CIPE e Costituzione. Governare attraverso i Comitati interministeriali*, cit., pp. 312 ss.

<sup>145</sup> QUADRI, *I Comitati di Ministri* (1965), cit., p. 43.

<sup>146</sup> CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., p. 62.

<sup>147</sup> L'art. 115 del regolamento Camera parla solo di mozione di sfiducia al Governo e di mozioni con le quali si richiedono le dimissioni di un Ministro, mentre l'art. 161 del regolamento Senato solo della prima.

<sup>148</sup> C. Cost., sent. n. 7/1996, punto 11 cons. dir.

<sup>149</sup> In generale, sulla responsabilità del presidente dei Comitati, A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, VI, Roma, 1998, pp. 11 s.

<sup>150</sup> QUADRI, *I Comitati di Ministri* (1965), cit., p. 364.

generale del Governo «perché l'intero Governo non sia chiamato responsabile anch'esso»<sup>151</sup>.

6. *Brevi notazioni conclusive.* — Da tempo ci si domanda se il modello costituzionale sull'organizzazione interna del Governo sia in grado di resistere ai mutamenti che si sono susseguiti dall'entrata in vigore della Costituzione e, di conseguenza, possa ritenersi adeguato alle sfide della contemporaneità. La Cabina di regia per il PNRR offre interessanti spunti per contribuire ad offrire una risposta a questo interrogativo.

Questo organo, infatti, enfatizza alcuni fenomeni che pongono sotto stress le coordinate costituzionali, quali la creazione di strutture al confine tra amministrazione e politica in grado di svolgere attività dal peso politico rilevante; la “fuga” della decisione politica dal Consiglio dei Ministri; la scelta da parte del Presidente del Consiglio di decentrare la funzione di indirizzo e coordinamento; l'emersione di alcune componenti ministeriali in ruoli chiave. Sotto molti aspetti, ciò è frutto di una scelta politica contingente con la quale si è deciso di impostare la governance del PNRR. Tuttavia, il rilievo assunto all'interno del Governo da organismi collegiali alternativi, come la Cabina di regia, si colloca entro una tendenza più generale per la quale l'integrazione europea ha determinato la costruzione di nuovi circuiti di definizione dell'indirizzo politico, i quali favoriscono la creazione di ulteriori snodi decisionali all'interno degli Esecutivi<sup>152</sup>.

A dispetto di queste evoluzioni, occorre però rispettare alcune condizioni se si vuole evitare che si verifichino fenomeni di sottrazione delle competenze a danno degli organi costituzionalmente necessari e se si vuole riconoscere che la capacità di autoorganizzazione del Governo vada incontro ai limiti posti dai principi costituzionali. Pure ammettendo che oramai non tutte le decisioni politiche possono passare attraverso il Consiglio dei Ministri, è pur sempre necessario un coinvolgimento di questo organo per quelle decisioni politiche fondamentali rilevanti ai fini del programma di governo o che implicano direttamente assunzione di responsabilità di fronte alle Camere, come la proposta di modifica del PNRR. Allo stesso modo, la decisione di incaricare altri soggetti di svolgere la funzione di indirizzo e coordinamento attenua molto le prerogative presidenziali. Il fatto che il soggetto delegato sia un Ministro senza portafoglio contribuisce a mantenere sotto l'egida presidenziale queste funzioni, ma occorrerebbe una maggior presenza del Presidente del Consiglio alla presidenza della Cabina a seconda del peso delle attività e delle decisioni assunte. Quanto alla responsabilità di fronte al Parlamento, la Cabina rende palese l'esigenza di adeguare i canali di informazione e i meccanismi attivabili, in un contesto di generale ripensamento del ruolo delle assemblee parlamentari all'interno degli

---

<sup>151</sup> G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, p. 238. In senso analogo P. CARETTI, *Responsabilità politica*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXVII, Roma, 1991, p. 4.

<sup>152</sup> MOBILIO, *CIPE e Costituzione. Governare attraverso i Comitati interministeriali*, cit., pp. 295 ss.

ordinamenti contemporanei, le quali proprio nelle funzioni di indirizzo e controllo rispetto al Governo possono trovare un elemento di rivitalizzazione<sup>153</sup>.

---

<sup>153</sup> Aspetto sul quale, di recente, si v. M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 2022, spec. pp. 58 ss.