

Governance del PNRR

L'amministrazione del Piano di ripresa e resilienza

di Rita Perez

La *governance* del PNRR ha introdotto rilevanti modificazioni nel nostro ordinamento amministrativo. Tra queste, la costituzione di nuovi organismi, alcuni a carattere transitorio, che ha dato luogo a una organizzazione articolata su tre livelli.

Tra i soggetti costituiti per rinforzare l'organizzazione amministrativa e per monitorare lo svolgimento della gestione del PNRR, di grande rilievo è il "Servizio centrale per il PNRR", costituito all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze. Inoltre, la *governance* del Piano ha mostrato la capacità del potere politico, in particolare del Presidente del Consiglio, di sostituirsi all'amministrazione, anche in conseguenza della disciplina europea.

The governance of the NRP has introduced significant changes in our administrative system, in some cases of a transitory nature. Among these, the constitution of new bodies which gave rise to an organization articulated on three levels.

Among the entities set up to strengthen the administrative organization and to monitor the progress of the management of the NRP, of great importance is the "Central Service for the NRR", set up within the Ministry of Economy and Finance. Furthermore the governance of the Plan has shown the ability of political power, in particular of the Prime Minister, to take the place of the administration, also as a consequence of the European discipline.

Introduzione

La crisi derivante dalla pandemia ha reso evidente la necessità di una svolta nell'affrontare le ripetute crisi finanziarie, fronteggiate in passato con strumenti di azione incompleti, inducendo l'Unione europea all'adozione di due gruppi di interventi normativi.

In primo luogo, è stata attivata la c.d. *General Escape Clause* che ha consentito agli Stati membri di allontanarsi temporaneamente dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine, rispettando comunque alcune condizioni, sospendendo, di fatto, il Patto di stabilità e crescita. E questa decisione ha aperto una discussione sulla possibilità non solo di sospendere ma di sopprimere i vincoli finanziari stabiliti negli anni Novanta (1).

In secondo luogo, è stata consentita alla Commissione europea la raccolta sul mercato dei fondi necessari per l'assistenza agli Stati colpiti dalle conseguenze economiche e finanziarie della pandemia (2). Di fatto, si è trattato dell'adozione di un debito comune che costituisce il primo esempio di solidarietà finanziaria all'interno dell'Unione. I fondi così raccolti sono stati versati in un *Recovery fund* per la ripresa e il rilancio dei Paesi in difficoltà chiamato *Next generation Ue* (3).

Si è mostrato, con questi interventi, un mutamento nell'azione dell'Unione europea (4) proiettata sulla interdipendenza degli Stati, sulla condivisione di rischi e investimenti, su una loro crescita inclusiva intesa come questione di interesse comune, con

(1) Attualmente, le regole sono sospese fino al 2023. A una "chiara discontinuità" fa riferimento N. Lupo, *Il PNRR e i poteri dello Stato*, in *Mondoperaio*, settembre 2022, 1. A favore di un ripristino delle regole e di una loro permanenza si esprime B. Gordon, *The constitutional boundaries of european fiscal federalism*, Cambridge University Press, UK, 2022, spec. 106 ss. e 418 ss.

(2) In base all'art. 311 del trattato di Lisbona.

(3) Tra i numerosi scritti sull'argomento, si veda M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, 8 settembre 2021, 1025 ss.; M. Macchia, *La governance del PNRR*, in questa *Rivista*, 6, 2021, 733 ss.

(4) Atti Camera XVIII legislatura, disegni di legge e relazioni, documenti. Doc. XXVII, n. 18.

l'abbandono del mondo di ieri in vista del mondo di domani.

Queste vicende hanno aperto una discussione, in Italia, sulle modalità di *governance* del Piano. Tramontata nel 2021 l'ipotesi di un Comitato tecnico di valutazione, formato da un gruppo di esperti che avrebbe portato a una verticalizzazione estrema della *governance*, sponsorizzato dall'allora Presidente del Consiglio Giuseppe Conte (5), e superata l'idea di ricorrere a una Amministrazione straordinaria costituita *ad hoc* sul modello della Cassa per il Mezzogiorno, è stata discussa la proposta dell'Assonime (6) di identificare un'Autorità capofila che avesse la responsabilità generale per l'attuazione delle singole missioni, individuando un "Responsabile della rendicontazione" come unico contatto con la Commissione europea. Altra forma di *governance* discussa e, poi, in parte recepita, ha riguardato la possibilità che ogni ministero, se investito dell'attuazione di singole porzioni del Piano, avesse come referente di una organizzazione a rete (7), un responsabile con forti capacità gestionali.

Sotto il profilo operativo, le modalità da seguire per usufruire dei fondi destinati agli Stati sono state disposte nel Reg. UE n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio *Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, che istituisce il meccanismo per la ripresa e per il rilancio denominato *Recovery fund* (8) del 12 febbraio 2021 (d'ora in poi regolamento). Con il regolamento, sono state disciplinate le procedure che gli Stati devono seguire per l'utilizzazione delle risorse del *Recovery fund*, erogabili nella forma di contributi a fondo perduto o di prestiti agevolati.

In particolare, le elargizioni finanziarie agli Stati sono state collegate alla gestione di Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) (9) i cui contenuti e modalità di attuazione, pensati per dare una risposta alla crisi, sono stati disciplinati dallo stesso regolamento che ha anche indicato i settori da privilegiare nell'intervento.

I piani di ripresa rappresentano, per il nostro ordinamento, uno strumento giuridico inedito, sia con riguardo alla dimensione finanziaria, sia con riguardo ai fini, legati a obiettivi di promozione di uno sviluppo armonioso (10) e al conseguimento di una massima coesione economica e sociale, da definire a livello europeo (11), sia con riguardo a una diversa organizzazione amministrativa interna necessaria alla loro realizzazione (12), sia con riguardo ai rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo, sia con riguardo ai controlli, non più limitati all'indicazione di un obiettivo finale da raggiungere, ma posti in essere nel corso dello svolgimento dell'attività per vigilare sul conseguimento dei singoli traguardi (*milestones e targets*) intermedi (13) (le prime rappresentano obiettivi qualitativi, i secondi quantitativi), sia, infine, considerando che il Piano ha una portata che va oltre l'aspetto finanziario dal momento che la sua attuazione obbedisce, come vedremo a finalità politiche e a una sana *governance* economica. Nel contempo, va notato che la Commissione europea, per effetto della pandemia, ha modificato i suoi rapporti con gli Stati trasformandosi nell'attore principale e permanente volto alla soddisfazione delle loro esigenze.

Si aggiunga che con il regolamento europeo e con le Raccomandazioni della Commissione del 2017-2019 (14), sono state chiarite le regole che devono presiedere a tutti gli interventi degli Stati. Questo quadro è connotato da una consistente riduzione degli oneri amministrativi, da una semplificazione delle procedure, e da un miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei sistemi giudiziari, attraverso la riduzione dei tempi necessari per ottenere una sentenza nel processo civile e in quello penale, concause nel freno degli investimenti pubblici nazionali e internazionali (15).

Soprattutto, per il raggiungimento di una significativa coesione economica e sociale e di una maggiore

(5) Progetto criticato da Lorenzo Bini Smaghi su *La Repubblica* del 18 gennaio 2021.

(6) Si veda Stefano Micossi su *Il Sole 24 Ore* del 16 gennaio 2021.

(7) Le diverse proposte e relativi inconvenienti sono state presentate da A. Natalini in *Atti Camera*, V Commissione bilancio. Esame proposte del Pnrr (doc. XXVII, n. 18), audizione informale dell'8 febbraio 2021, *Memoria scritta*. Una discussione sul tema si può leggere su *L'Economia*, supplemento del *Corriere della sera* del 18 gennaio 2021.

(8) Considerando n. 8, Reg. UE n. 2021/241.

(9) Intema, R. Perez, *La crisi del 2020: le prime reazioni europee e nazionali*, in questa *Rivista*, 2021, 4, 429 ss.

(10) Art. 174 TFUE. A una mobilitazione senza precedenti fa riferimento G. Mocavini, *L'assistenza delle società a partecipazione pubblica nell'attuazione del PNRR*, di prossima pubblicazione in questa *Rivista*.

(11) Definiti dal TFUE una questione di interesse comune. A una connessione fra gli Stati e al coordinamento delle politiche nazionali fa riferimento G. Amato, *Due anni al Tesoro*, Bologna, 1990, 149 ss.

(12) Regolamento, art. 1, e TFUE, art. 119, comma 1, art. 120 e art. 121, comma 1.

(13) Camera Deputati, *Dossier* del 10 giugno 2021. Inoltre, si veda P. Casalino, *La fase di prima attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza: gestione, monitoraggio e controllo, principi trasversali e condizionalità per il corretto utilizzo delle risorse europee*, in *Riv. Corte conti*, 5, 2021, 5 ss.

(14) Atti Camera e Senato, *Piano nazionale di ripresa e resilienza. Le proposte del governo*, 12 gennaio 2021, parte I, Schede di lettura, 29 ss. in attuazione delle Raccomandazioni della Commissione (2017-2019), 29 ss.

(15) Atti Camera e Senato, *Piano nazionale*, cit. B.P. Amicarelli et al., *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva*

efficienza, il regolamento europeo ha, individuato sei settori chiave (pilastri) nei quali gli Stati sono tenuti a concentrare la loro azione: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica e sociale al fine di rafforzare la capacità di risposta e di preparazione alle crisi; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze (16).

Infine, si può osservare che le nuove regole introdotte nel nostro ordinamento hanno prodotto mutamenti significativi nell'organizzazione, nelle funzioni assegnate, nei controlli e nel ruolo svolto dal potere politico.

L'organizzazione

Il primo mutamento intervenuto per garantire una adeguata attuazione del Piano di ripresa ha a oggetto l'adozione di una più robusta organizzazione amministrativa.

Per il nostro ordinamento, questa esigenza è stata presa in considerazione dal D.L. n. 77/2021, *Governance del piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, c.d. Decreto Semplificazioni-bis (d'ora in poi decreto), emanato il 31 maggio 2021, convertito nella L. n. 108/2021. Il decreto è finalizzato allo snellimento delle procedure e al rafforzamento delle strutture amministrative per rendere più spedita la realizzazione degli obiettivi stabiliti con il regolamento europeo (17). Nella conversione in legge, particolare attenzione è stata poi dedicata all'attività di gestione,

risultando di primaria importanza il conseguimento dell'obiettivo finale e dei singoli *target* e *milestones* intermedi, sulla base dei quali verranno erogati i finanziamenti (18).

Entrambe le misure prese in considerazione dal decreto vanno ricondotte all'esigenza di definire un sistema efficiente di *governance*, indispensabile per l'attuazione dei singoli piani, imprimendo "un impulso decisivo allo snellimento delle procedure amministrative, in tutti i settori incisi dalle previsioni dei predetti piani" (19). È stata così disegnata una pubblica amministrazione rinforzata sul piano tecnico e dotata di procedure semplificate (20). Anche se poi il rafforzamento delle strutture amministrative, rispetto allo snellimento delle procedure, ha assorbito una maggiore attenzione da parte del legislatore. Da notare che un irrobustimento, anzi una dilatazione dell'organizzazione amministrativa si era avuto, prima ancora dell'emanazione del decreto, con l'istituzione del Ministero per l'Innovazione tecnologica e transizione digitale (21), cui era stato affidato lo sviluppo sostenibile in materia di politica energetica (art. 1, comma 1) (22) e con quella del Ministero per la transizione ecologica (Mite) (23). A quest'ultimo erano state attribuite anche le competenze del Ministero dell'ambiente (24).

In questo modo, è stata costituita una organizzazione che avrebbe guidato e dato corpo ai provvedimenti in due dei sei settori considerati dal regolamento europeo di maggior peso per l'attuazione del Piano di ripresa.

Il potenziamento disposto con il decreto non ha investito esclusivamente l'irrobustimento dell'amministrazione esistente (25). A questa sono stati

comparata, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 4, 1137 ss., spec. 1155. Per questi motivi, già in passato, si era presentata l'esigenza di adottare riforme necessarie per irrobustire la pubblica amministrazione, anche sperimentando soluzioni innovative come l'adozione di procedure accelerate per l'assunzione di personale. Su questo aspetto, si veda A. Tonetti, *Il rilancio della pubblica amministrazione tra realismo e idealismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 4, 1021 ss. Con la riforma della giustizia, il governo si è impegnato a raggiungere entro il 2026 una riduzione del 40 per cento dei tempi della giustizia civile e del 25 per cento di quella penale e a ridurre l'arretrato (6 milioni di cause) dell'80 per cento. Su questo aspetto, si veda *Il Manifesto* del 16 febbraio 2022.

(16) Regolamento, art. 2.

(17) M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo*, cit. Da notare che le disposizioni del decreto (art. 1, comma 3, D.L. n. 77/2021), in quanto attuative di obblighi assunti in esecuzione di un regolamento europeo, sono state adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Ue ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. a), Cost.

(18) Sullo sviluppo della procedura europea P. Casalino, *Recovery and resilience facility: genesi, finalità e modalità di attuazione, monitoraggio e controllo di uno strumento unico nel panorama dei programmi dell'Unione europea*, in *Riv. Corte conti, Quaderni*, 2021, 1, 25.

(19) I traguardi da realizzare sono anche stabiliti dal Piano nazionale per gli investimenti complementari, di cui al D.L. 6 maggio 2021, n. 59, convertito nella L. 1° luglio 2021, n. 101, e dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 di cui al Reg. Ue 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018.

(20) G. Amato, *Bentornato Stato*, ma, Bologna, 2022, 96 ss.

(21) Il Ministero, costituito con d.P.R. 12 febbraio 2021, art. 1, comma 1, dal 13 febbraio 2021, è guidato da Vittorio Colao.

(22) Inoltre, con l'art. 8, D.L. n. 77/2021 era stato costituito il Comitato interministeriale per la transizione digitale.

(23) Il Ministero, costituito con il D.L. 1° marzo 2021, n. 22, convertito con modificazioni in L. 22 aprile 2021, n. 55, è guidato dal 23 aprile da Roberto Cingolani.

(24) Con il decreto, è stato istituito anche il Comitato interministeriale per la transizione ecologica che sarà presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri. In tema, G. della Cananea, *Intervento in OReP* (Osservatorio Recovery Plan) dell'11 agosto 2022.

(25) Su questo aspetto, si veda l'intervento del ministro Daniele Franco nell'*Audizione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di resilienza*, del 23 febbraio 2022, davanti alle commissioni congiunte 5°, 6° e 14° al Senato e V, VI e XIV, alla Camera dei deputati.

efficienza, il regolamento europeo ha, individuato sei settori chiave (pilastri) nei quali gli Stati sono tenuti a concentrare la loro azione: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica e sociale al fine di rafforzare la capacità di risposta e di preparazione alle crisi; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze (16).

Infine, si può osservare che le nuove regole introdotte nel nostro ordinamento hanno prodotto mutamenti significativi nell'organizzazione, nelle funzioni assegnate, nei controlli e nel ruolo svolto dal potere politico.

L'organizzazione

Il primo mutamento intervenuto per garantire una adeguata attuazione del Piano di ripresa ha a oggetto l'adozione di una più robusta organizzazione amministrativa.

Per il nostro ordinamento, questa esigenza è stata presa in considerazione dal D.L. n. 77/2021, *Governance del piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, c.d. Decreto Semplificazioni-bis (d'ora in poi decreto), emanato il 31 maggio 2021, convertito nella L. n. 108/2021. Il decreto è finalizzato allo snellimento delle procedure e al rafforzamento delle strutture amministrative per rendere più spedita la realizzazione degli obiettivi stabiliti con il regolamento europeo (17). Nella conversione in legge, particolare attenzione è stata poi dedicata all'attività di gestione,

risultando di primaria importanza il conseguimento dell'obiettivo finale e dei singoli *target* e *milestones* intermedi, sulla base dei quali verranno erogati i finanziamenti (18).

Entrambe le misure prese in considerazione dal decreto vanno ricondotte all'esigenza di definire un sistema efficiente di *governance*, indispensabile per l'attuazione dei singoli piani, imprimendo "un impulso decisivo allo snellimento delle procedure amministrative, in tutti i settori incisi dalle previsioni dei predetti piani" (19). È stata così disegnata una pubblica amministrazione rinforzata sul piano tecnico e dotata di procedure semplificate (20). Anche se poi il rafforzamento delle strutture amministrative, rispetto allo snellimento delle procedure, ha assorbito una maggiore attenzione da parte del legislatore. Da notare che un irrobustimento, anzi una dilatazione dell'organizzazione amministrativa si era avuto, prima ancora dell'emanazione del decreto, con l'istituzione del Ministero per l'Innovazione tecnologica e transizione digitale (21), cui era stato affidato lo sviluppo sostenibile in materia di politica energetica (art. 1, comma 1) (22) e con quella del Ministero per la transizione ecologica (Mite) (23). A quest'ultimo erano state attribuite anche le competenze del Ministero dell'ambiente (24).

In questo modo, è stata costituita una organizzazione che avrebbe guidato e dato corpo ai provvedimenti in due dei sei settori considerati dal regolamento europeo di maggior peso per l'attuazione del Piano di ripresa.

Il potenziamento disposto con il decreto non ha investito esclusivamente l'irrobustimento dell'amministrazione esistente (25). A questa sono stati

comparata, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 4, 1137 ss., spec. 1155. Per questi motivi, già in passato, si era presentata l'esigenza di adottare riforme necessarie per irrobustire la pubblica amministrazione, anche sperimentando soluzioni innovative come l'adozione di procedure accelerate per l'assunzione di personale. Su questo aspetto, si veda A. Tonetti, *Il rilancio della pubblica amministrazione tra realismo e idealismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 4, 1021 ss. Con la riforma della giustizia, il governo si è impegnato a raggiungere entro il 2026 una riduzione del 40 per cento dei tempi della giustizia civile e del 25 per cento di quella penale e a ridurre l'arretrato (6 milioni di cause) dell'80 per cento. Su questo aspetto, si veda *Il Manifesto* del 16 febbraio 2022.

(16) Regolamento, art. 2.

(17) M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo*, cit. Da notare che le disposizioni del decreto (art. 1, comma 3, D.L. n. 77/2021), in quanto attuative di obblighi assunti in esecuzione di un regolamento europeo, sono state adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Ue ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. a), Cost.

(18) Sullo sviluppo della procedura europea P. Casalino, *Recovery and resilience facility: genesi, finalità e modalità di attuazione, monitoraggio e controllo di uno strumento unico nel panorama dei programmi dell'Unione europea*, in *Riv. Corte conti, Quaderni*, 2021, 1, 25.

(19) I traguardi da realizzare sono anche stabiliti dal Piano nazionale per gli investimenti complementari, di cui al D.L. 6 maggio 2021, n. 59, convertito nella L. 1° luglio 2021, n. 101, e dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 di cui al Reg. Ue 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018.

(20) G. Amato, *Bentornato Stato*, ma, Bologna, 2022, 96 ss.

(21) Il Ministero, costituito con d.P.R. 12 febbraio 2021, art. 1, comma 1, dal 13 febbraio 2021, è guidato da Vittorio Colao.

(22) Inoltre, con l'art. 8, D.L. n. 77/2021 era stato costituito il Comitato interministeriale per la transizione digitale.

(23) Il Ministero, costituito con il D.L. 1° marzo 2021, n. 22, convertito con modificazioni in L. 22 aprile 2021, n. 55, è guidato dal 23 aprile da Roberto Cingolani.

(24) Con il decreto, è stato istituito anche il Comitato interministeriale per la transizione ecologica che sarà presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri. In tema, G. della Cananea, *Intervento in OReP (Osservatorio Recovery Plan)* dell'11 agosto 2022.

(25) Su questo aspetto, si veda l'intervento del ministro Daniele Franco nell'*Audizione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di resilienza*, del 23 febbraio 2022, davanti alle commissioni congiunte 5°, 6° e 14° al Senato e V, VI e XIV, alla Camera dei deputati.

Opinioni PNRR - Governance

aggiunti altri organismi amministrativi di diversa natura, alcuni a carattere temporaneo, con la conseguenza che per la gestione del Piano è stata disposta una struttura operativa articolata su tre livelli.

Nel primo e nel terzo livello operano organismi di nuova costituzione. Viceversa, le amministrazioni pubbliche situate nel secondo livello, alle quali sono stati affidati compiti operativi di gestione, non costituiscono una novità per il nostro ordinamento.

Tra gli organismi di nuova costituzione va introdotta un'ulteriore distinzione perché per quelli situati nel primo livello è stata disposta una durata temporanea, non prevista per quelli operanti nel terzo.

Il primo livello è formato da un gruppo organismi, costituiti *ad hoc*, con vita temporalmente limitata ma con l'attribuzione di funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento, esclusa ogni forma di gestione diretta che presentano diversi caratteri degni di nota mostrando, in controluce, il nuovo ruolo assunto dal poter politico.

Essi sono costituiti: dalla Cabina di regia (26), istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, cui sono stati attribuiti poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del Piano; dal Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, con funzioni consultive per le questioni connesse all'attuazione del Piano (27); dalla Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (per il supporto alla Cabina di regia e al Tavolo permanente per il partenariato) (28) che opera in raccordo con il Dipartimento per il coordinamento amministrativo (29); dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e l'Ufficio per il programma di governo istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. L'Ufficio è stato definito una "struttura di missione" (30).

Gli organismi del secondo livello sono costituiti da amministrazioni pubbliche già esistenti, alle quali sono stati attribuiti compiti di gestione del Piano di ripresa. Le amministrazioni pubbliche titolari di compiti di gestione, non rappresentano una novità per il

nostro ordinamento. Esse, tuttavia, si differenziano dall'organizzazione amministrativa ordinaria in quanto, in vista del raggiungimento degli obiettivi definiti dal Piano, sono sottoposte a particolari regole.

La principale tra queste è quella di operare con un assetto interno in grado di governare le responsabilità di cui sono investite e di effettuare un'ampia gamma di controlli amministrativi in una area vasta. Una struttura adatta allo scopo può essere presente dentro l'amministrazione ma, in assenza, se ne impone la costituzione.

Nella prima ipotesi, le amministrazioni titolari di interventi previsti nel Piano, in quanto dotate di una propria autonomia organizzativa, individuano al loro interno una struttura di livello dirigenziale generale adeguata (definita anche unità di missione). Contemporaneamente, adottano il relativo provvedimento di organizzazione interna con proprio decreto di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze (31).

Se, viceversa, l'amministrazione incaricata di compiti di gestione non è in grado di individuare, al proprio interno, una struttura adeguata al raggiungimento degli obiettivi finali, il ministro competente, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, definendo il relativo provvedimento di organizzazione interna, deve attivare la procedura per la costituzione di un organismo responsabile a livello dirigenziale generale, individuando anche le unità di personale da assegnare e la figura dirigenziale di coordinamento (32).

Ad esempio, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, in data 11 ottobre 2021, ha istituito, nell'ambito del segretariato generale dello stesso Ministero, l'Unità di missione di livello dirigenziale generale in posizione di indipendenza funzionale per il coordinamento delle attività di gestione degli interventi previsti nel Piano di ripresa, nonché per il loro monitoraggio e controllo.

Nel Ministero dell'istruzione sono stati posti alle dipendenze dell'unità di missione due ulteriori uffici

(26) Art. 2, D.L. n. 77/2021.

(27) Art. 3, D.L. n. 77/2021.

(28) Art. 4, D.L. n. 77/2021.

(29) Art. 5, D.L. n. 77/2021.

(30) Art. 5, D.L. n. 77/2021. Esiste, poi, l'Unità per la semplificazione (istituita all'interno del Ministero della funzione pubblica), distinta dall'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione.

(31) L'adozione deve avvenire entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto.

(32) L'Unità di missione di livello dirigenziale generale è in posizione di indipendenza funzionale, per il coordinamento delle attività di gestione degli interventi previsti nel Piano, nonché per il loro controllo, con durata fino al completamento dell'attuazione dei predetti interventi e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2026. L'Unità provvede a trasmettere al Servizio centrale per il PNRR i dati finanziari e di realizzazione fisica e procedurale degli investimenti e delle riforme, nonché l'avanzamento dell'attuazione dei relativi obiettivi intermedi e finali, attraverso le specifiche funzionalità del sistema informatico di cui all'art. 1, comma 1043, L. 30 dicembre 2020, n. 178, bilancio di previsione per il 2021.

dirigenziali aventi competenze nell'ambito della programmazione e gestione dei fondi strutturali.

Da notare che, anche per l'attività delle nuove strutture interne è previsto il termine del 31 dicembre 2026 (33).

Per quanto riguarda gli organismi del terzo livello, di particolare rilievo per le funzioni attribuite è il "Servizio centrale per il PNRR" costituito all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che ha modificato, in modo permanente le funzioni, già assai ampie, del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Accanto al Servizio centrale per il PNRR - e in suo supporto - all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze, è stata costituita l'Unità di missione con la finalità di valorizzare il patrimonio informativo utilizzando il programma Re-Gis (relativo alle riforme e agli investimenti del Piano di riforma). Il sistema informativo Re-Gis, già previsto dalla L. n. 178/2020, legge di bilancio per il 2021, è un sistema informativo specificamente rivolto alla rilevazione, rendicontazione e controllo dei progetti finanziati dal Piano di ripresa e resilienza.

La governance. Organi di indirizzo e organi di gestione

Quanto ai compiti degli organismi diretti a fornire "linee di indirizzo" e a dare soluzione a "conflitti politici o istituzionali" senza svolgere, come si è osservato, attività di gestione, questi sono tenuti a un'attività di vigilanza.

Ad esempio, la Cabina di regia interloquisce con le amministrazioni responsabili in caso di riscontrate irregolarità. Svolge compiti di coordinamento, vigilanza e controllo (34) sull'andamento dei diversi progetti legati all'attuazione del Piano (35), segnala i mutamenti che la nuova normativa ha introdotto, soprattutto considerando i compiti amministrativi affidati, sia pure temporaneamente, al potere politico; in particolare al Presidente del Consiglio dei ministri e alla Presidenza del consiglio.

Come si è potuto notare, la costituzione dei nuovi organismi avviene, a volte, direttamente con il decreto, a volte, con decreti successivi adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri. In entrambe le ipotesi, l'attività di vigilanza sul Piano da parte di questi apparati amministrativi consente al Presidente del Consiglio, titolare di poteri di impulso e di coordinamento, di svolgere azioni, anche di natura amministrativa, non esercitate in passato. Infatti, indipendentemente dalla capacità di costituire direttamente nuovi organismi amministrativi, riconoscibili dalle norme, il Presidente del Consiglio può partecipare, attraverso un'attività di direzione e di stimolo, all'azione delle strutture organizzative costituite con il decreto.

Questo è, ad esempio, il caso della Cabina di regia (36), organismo la cui composizione varia a seconda delle decisioni da assumere, costituito dal decreto presso la Presidenza del Consiglio e presieduto dal Presidente del Consiglio. In questa veste, il Presidente del Consiglio esercita poteri di impulso e di coordinamento. Inoltre, utilizzando una delega, può attribuire a un ministro, o a un sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, lo svolgimento di specifiche attività (37). Può effettuare una ricognizione periodica e puntuale dello stato di attuazione delle attività in svolgimento ed effettuare il monitoraggio di interventi che richiedono adempimenti normativi.

A numerosi degli organismi di nuova costituzione il Presidente del Consiglio partecipa rivestendo diverse posizioni, svolgendo compiti che non sono mai di gestione diretta ma che possono, a seconda delle esigenze, richiedere azioni di promozione di attività (ad esempio, di cooperazione), di selezione dei componenti di una struttura (38) o di evidenziazione della necessità di adempimenti normativi per garantire il rispetto dei tempi di attuazione del Piano di ripresa. Le disposizioni legislative mostrano anche che il Presidente del Consiglio in queste attività, assume una rilevanza sua propria rispetto all'apparato della Presidenza del Consiglio (39). Ciò in quanto alcuni

(33) Art. 8, D.L. n. 77/2021.

(34) Il numero dei nuovi organismi, le modalità relative alla loro costituzione e le loro finalità sono stati individuati con l'art. 2, D.L. n. 77/2021.

(35) M. Macchia, *La governance del PNRR*, cit.

(36) Ai sensi dell'art. 2, D.L. n. 77/2021, la Cabina di regia, come organo collegiale al quale partecipano i ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio, esamina lo stato di attuazione degli interventi, segnalando le eventuali criticità indicate dai ministri competenti, e trasmette semestralmente alle Camere una relazione sullo stato di attuazione del Pnrr. Sul tema, M. Macchia, *La governance*, cit., 736 ss.

(37) Art. 2, comma 2, D.L. n. 77/2021.

(38) Art. 3, comma 1, D.L. n. 77/2021. Sulle responsabilità politiche del Presidente del Consiglio si veda Romano Prodi su *Il Messaggero* del 20 dicembre 2021.

(39) A. Manzella, *Il Presidente del governo*, in *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia Repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Bari, 2022, suggerisce una lettura della Carta costituzionale mirante a "slegare il Presidente dalle spire della collegialità"..."imponendo la sua supremazia istituzionale", 1180. In tema, E. Catalani, *Profili costituzionali del PNRR*, in *Ass. it. costituzionalisti*, in AIC, 5/22.

compiti del Presidente del Consiglio sono svolti indipendentemente dal suo ruolo di Presidente dell'organo collegiale di governo e non impegnano quest'ultimo. E, proprio per attenuare gli effetti di questa diversa posizione è previsto che il Presidente del Consiglio, utilizzando la Cabina di regia, aggiorni periodicamente il Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento degli interventi del Piano e, tramite il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, trasmetta le stesse informazioni anche alla Conferenza unificata (40). Sempre in materia di informazione, è previsto che il Presidente del Consiglio guidando la Cabina di regia, con cadenza semestrale, a mezzo di una relazione, informi le Camere sullo stato di attuazione del Piano di ripresa creando, in questo modo, un particolare rapporto con il Parlamento e che, su richiesta delle Commissioni parlamentari, trasmetta alle stesse ogni elemento utile per valutare lo stato di avanzamento degli interventi (41).

Tra le norme che affidano al Presidente del Consiglio la costituzione di nuovi corpi amministrativi, vanno segnalate quelle che prevedono l'istituzione di un Tavolo permanente del partenariato economico, sociale e territoriale cui sono attribuite funzioni consultive su questioni relative all'attuazione del Piano (42). L'esercizio di queste funzioni comporta un'azione di segnalazione molto ampia alla Cabina di regia e a un nuovo soggetto collocato nel terzo livello, denominato "Servizio centrale per il Pnrr" (43) che investe ogni profilo ritenuto rilevante per la gestione (44). All'istituzione del Tavolo si aggiunge, sempre con decreto del Presidente del Consiglio, quella di una Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (45), in supporto alle attività della Cabina di regia e anche del Tavolo permanente (46). La Segreteria tecnica, tra le diverse funzioni ha anche il compito di suggerire al Presidente del Consiglio le azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai ministri (47).

Inoltre, la Segreteria tecnica indica al Presidente del Consiglio dei ministri le situazioni da valutare ai fini dell'eventuale esercizio di poteri sostitutivi, in caso di inerzia nell'esecuzione dei singoli progetti da parte dei soggetti attuatori o nell'ipotesi di singole omissioni nella gestione (48).

Ed è nel passaggio dalla indicazione dei nuovi soggetti alla loro azione che emergono le modifiche incidenti sull'attività di governo.

In particolare, si può notare che le attività di impulso e di indirizzo affidate agli organismi collocati nel primo livello hanno comportato un sistema di *governance* fondato su una consistente assegnazione di funzioni e di responsabilità in capo al Presidente del Consiglio, all'interno e anche al di fuori della Presidenza del Consiglio. Si tratta di un complesso di compiti, non esercitati in passato, che si sono andati progressivamente delineando, incidendo sulla forma di governo (49).

La vicenda è stata in parte spiegata con l'osservazione che nei primi anni della storia repubblicana la Presidenza del Consiglio agiva all'interno del Ministero degli interni, che era anche la sede del governo, e si equiparava, nella sua azione, a un ministero. Così, in qualche modo, il luogo dove si svolgeva l'attività influiva sulle modalità di esercizio delle funzioni. E proprio il trasferimento della sede del governo a Palazzo Chigi, che si ebbe nel 1961, portò a sensibili mutamenti.

Da quella data, la Presidenza del Consiglio, agendo in una sede dedicata alla funzione di governo, cominciò a dotarsi di un proprio apparato (50) e iniziò a delineare una propria guida politica. Anche se una limitazione alla capacità di esprimere un proprio indirizzo politico derivava, e tuttora deriva, dalla breve durata dei governi (51) che, protrattasi nel corso di settant'anni, ha sempre rappresentato un ostacolo, probabilmente non occasionale, all'acquisizione di una robusta posizione all'interno della compagine governativa e allo svolgimento di un

(40) Art. 2, comma 2, lett. g), D.L. n. 77/2021. La "responsabilità collegiale" del Presidente del Consiglio al momento della Presidenza Ciampi è discussa da L. Torchia - B. Settis, *Carlo Azeglio Ciampi*, in *I Presidenti e la presidenza del Consiglio*, cit., 730.

(41) Art. 2, comma 2, lett. d), e) e f), D.L. n. 77/2021.

(42) Art. 3, commi 1 e 2, D.L. n. 77/2021.

(43) *Infra*. Si veda l'art. 6, D.L. n. 77/2021.

(44) Art. 3, commi 1 e 2, D.L. n. 77/2021. Si veda N. Lupo, *Il programma nazionale di ripresa e resilienza e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 12 gennaio 2022.

(45) Art. 4, D.L. n. 77/2021.

(46) Art. 4, comma 2, lett. a), D.L. n. 77/2021.

(47) Art. 4, comma 2, lett. c), D.L. n. 77/2021.

(48) Artt. 1-16, D.L. n. 77/2021. Sui poteri sostitutivi si veda Corte cost. 9 marzo 2018, n. 56.

(49) Peraltro, incidono sulla vicenda due settori chiave che orientano in modo significativo gli indirizzi: la Commissione europea e il Ministero dell'economia e delle finanze che sono organismi del III livello.

(50) S. Cassese, *I Presidenti del Consiglio dei ministri nella storia Repubblicana*, in *I presidenti e la presidenza del Consiglio*, cit., VIII. Attualmente la Presidenza del consiglio conta 4000 addetti tra dirigenti e impiegati. Fonti: <https://presidenza.governo.it>.

(51) Fu questa breve durata dei governi una delle principali cause che aprì le porte al fascismo. Si veda, S. Cassese, *I Presidenti del Consiglio*, cit., V; Idem, *Esiste un governo in Italia?*, Roma, 1980.

preciso indirizzo politico del Presidente del consiglio. Peraltro, con la L. n. 400/1988 è stata determinata la politica generale del governo ed è stata riconosciuta al Presidente del Consiglio e al governo la titolarità di numerose funzioni amministrative di rilievo tra le quali la nomina dei componenti degli organi direttivi dei principali enti pubblici, anche se non si trattò di una lista tassativa ma di esemplificazioni che, a volte, parve opportuno precisare (52).

In sostanza, il ruolo e i poteri del Presidente del Consiglio si sono andati progressivamente dilatando (53) e, in tempi più recenti, è stata la disciplina europea a influire sull'azione di governo portando a una verticalizzazione del potere, legata, peraltro, anche alla personalità dei Presidenti del consiglio (54). Alla loro capacità di esprimere un indirizzo politico ha contribuito anche la crescita del potere normativo del governo esercitato, sia attraverso la presentazione alle Camere di disegni di legge, sia, soprattutto, con l'adozione di numerosi decreti legge, che sono pari a circa la metà del numero delle leggi approvate nel corso dell'anno (55). Da ultimo, la fonte di questa espansione è stata ricondotta alla disciplina del Piano di ripresa che ha dilatato, ulteriormente, i poteri riconosciuti al Presidente del Consiglio come Capo del governo.

Oggi il Presidente del Consiglio è titolare di un potere diretto di guida e di indirizzo esercitato nei confronti di corpi amministrativi, in molti casi, come si è accennato, senza la mediazione esercitata dai ministri competenti. Altro potere riconosciuto al Presidente del Consiglio dal decreto, in vista dell'attuazione del regolamento europeo, è quello, già menzionato, di costituire esso stesso strutture amministrative di supporto all'attività di indirizzo e di impulso, mettendo in evidenza il ruolo politico dei controlli amministrativi. Ma queste vicende separando il titolare del potere di indirizzo dalla collegialità gli fanno acquisire una rilevanza propria. Questa si manifesta in scelte che non necessariamente, e non sempre sono assunte nel Consiglio dei ministri mettendo anche in evidenza il

legame tra il potere di indirizzo e la personalità di chi lo esercita.

D'altronde, è la stessa proiezione europea del Presidente del consiglio che consente e, a volte impone, l'assunzione di decisioni tempestive (ad esempio, il voto da esprimere su una delibera del Consiglio europeo in corso di adozione).

In generale, l'esercizio di un potere di guida politica del Presidente del Consiglio rientra tra i suoi compiti istituzionali, delineati al momento dell'approvazione della Costituzione (56).

Per la precisione, i poteri del Presidente del Consiglio nel corso della discussione in Assemblea costituente, hanno due diverse matrici. In base alla prima, con l'art. 92 Cost., comma 1, sono stati delineati i poteri che il Presidente del Consiglio, come *primus inter pares*, esercita nel Consiglio dei ministri. Questi sono stati inquadrati nell'ambito dell'esercizio di una funzione coordinatrice e direttiva che gli andava riconosciuta anche perché il Presidente del Consiglio è incaricato dal Presidente della Repubblica, della formazione del governo e propone allo stesso Presidente i ministri che lo costituiranno acquisendo, in tal modo, una preminenza, anche formale, sui ministri (57). Inoltre, questa primazia, esercitata nel Consiglio dei ministri (58), si può evincere anche dalla circostanza che il Presidente del Consiglio è nominato con decreto separato da quello dei ministri (art. 92 Cost., comma 2) pur con l'esclusione della sua configurazione come Primo ministro (59).

La seconda matrice che ha influito sulla definizione della posizione del Presidente del Consiglio e sulla sua funzione coordinatrice si legge nella discussione in Assemblea costituente che precedette l'approvazione dell'art. 95 Cost. In quell'occasione vennero richiamati i contenuti del R.D. 14 novembre 1901, n. 466. Questo, tra i poteri attribuiti al presidente del Consiglio, configurato come responsabile del governo, indicava quello di convocazione del Consiglio dei ministri, la specificazione dell'ordine del giorno, la direzione della discussione, la presentazione in Parlamento dei

(52) A. Manzella, *Il Presidente che "promuove"* (art. 95, primo comma, Cost.), in *Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Roma, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Atti del Convegno di studi del 20 febbraio 2018, Roma, Università LUISS Guido Carli, 31 ss.

(53) S. Cassese, *I Presidenti del Consiglio dei ministri*, cit., VIII, scrive di un ruolo crescente del Presidente del Consiglio dei ministri.

(54) Secondo S. Mura, *Antonio Segni*, in *I Presidenti*, cit., 199 ss., Segni come Presidente del Consiglio era scarsamente autorevole, un *primus inter pares*, anche se il suo modello come Presidente del Consiglio fu Alcide De Gasperi.

(55) Parte di queste argomentazioni è stata svolta da S. Cassese su *Il Corriere della sera* del 24 aprile 2022 e del 17 maggio

2022. In generale, S. Cassese, *Il Buon Governo. L'età dei doveri*, Milano, 2020, spec. 148 ss. Idem, *Verso un nuovo diritto amministrativo?*, in questa *Rivista*, 2016, 1, 12 ss.

(56) Assemblea costituente, *Discussioni*, dal 6 ottobre 1947 al 30 ottobre 1947, vol. VIII, 1552-1553.

(57) Si veda Meuccio Ruini, *Assemblea costituente, Discussioni*, riunione del 23 ottobre 1947, 1501, discussione sull'approvazione dell'art. 92 Cost. (art. 86 nel progetto costitutivo).

(58) In base all'art. 92 Cost., comma 1.

(59) Ma sul "primato presidenziale" si veda A. Manzella, *L'indirizzo politico dopo Covid e PNRR*, in *federalismi.it* del 27 luglio 2022.

disegni di legge attinenti alla pubblica amministrazione e il potere/dovere di mantenere l'unità, l'indirizzo politico ed amministrativo di tutti i ministeri (60). Peraltro, la lettura dell'art. 95 Cost., anche per i termini utilizzati si opporrebbe a una interpretazione troppo restrittiva del testo costituzionale. Infatti, il mantenimento "dell'unità di indirizzo politico e amministrativo, promovendo e coordinando l'attività dei ministri" e, in sostanza, la guida riconosciuta al Presidente del Consiglio, è scritta nell'art. 95, comma 1, Cost., si è andata dilatando nel tempo, con il rafforzamento del ruolo della Presidenza del Consiglio. Questa è collocata, anche fisicamente, in un luogo prossimo a quello in cui si esercita una parte cospicua del potere politico e dal quale è in grado, più facilmente, di influenzare gli altri poteri (61). E questo rafforzamento è visibile nel decreto n. 77. Si deve aggiungere che la posizione del Presidente del consiglio ha avuto una particolare espansione, come già accennato, con l'ordinamento europeo che ne ha disciplinato diverse attività e, tra queste, la partecipazione alle riunioni del Consiglio europeo, progressivamente più frequenti nel corso degli anni e connotate da un graduale rafforzamento del contenuto decisorio che si è aggiunto, a volte sostituito, alla funzione di indirizzo inizialmente prevista. Questa posizione ha subito una maggiore accentuazione al momento della pandemia, momento che ha contribuito a riconoscere la primazia del Presidente del Consiglio sul piano costituzionale interno (62). Per quanto riguarda le scelte amministrative e la capacità di determinare un indirizzo amministrativo, oggi attribuitogli dalle nuove norme, va osservato che, in base alla Costituzione (art. 95 Cost.), il Presidente del Consiglio è tenuto al mantenimento dell'unità dell'indirizzo amministrativo attraverso la promozione e il coordinamento dell'attività dei

ministri. Dunque attraverso uno stimolo esercitato, in via mediata, sulle forze politico/amministrative. Non è stato sempre così. Numerosi presidenti del Consiglio hanno governato in uno spazio più ristretto che teneva conto di prerogative assunte dal Capo dello Stato (63).

Con le disposizioni relative al Piano di ripresa, ai compiti di guida politica attribuita al Presidente del Consiglio si è aggiunta la titolarità di un potere, in precedenza non esercitato di determinazione (e non solo di mantenimento) di un indirizzo amministrativo (64). Questo potere si realizza, quanto alle modalità, non solo attraverso i ministri, ma direttamente e personalmente attraverso un'attività di impulso e di coordinamento svolta al di fuori della collegialità del Consiglio dei ministri e rivolta alle amministrazioni coinvolte nell'attuazione dei piani, unitamente a un'attività di materiale costituzione di strutture amministrative di supporto, configurabili come corpi serventi all'attività di coordinamento.

Per sottolineare il rilievo assunto dal potere politico a seguito della nuova normativa, si deve aggiungere che, in base al decreto (65), presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita una struttura di missione, nell'ambito del Dagl, denominata "Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione" con la finalità di razionalizzazione delle norme, attività da privilegiare secondo il decreto per dare attuazione al Piano di ripresa e, conseguentemente, di snellimento delle procedure. L'Unità lavora in raccordo con il gruppo di lavoro sull'analisi di impatto della regolamentazione (Air) del Nucleo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (66).

Quanto ai compiti affidati agli organismi collocati nel secondo livello, pur se l'attività dell'amministrazione incaricata degli interventi di gestione non è

(60) Da questo ruolo si evinceva una subordinazione dei ministri rispetto al Presidente del Consiglio e si istituzionalizzava una norma consuetudinaria.

(61) S. Cassese, *I Presidenti del Consiglio dei ministri*, cit., IX.

(62) A. Manzella, *L'indirizzo politico*, cit. Da notare che si è avuto un crescente ruolo del governo che ha messo in crisi il Parlamento come legislatore portando al c.d. "monocameralismo alternato". Il monocameralismo alternato si verifica quando una sola Camera ha il tempo per studiare e discutere un disegno di legge a carattere obbligatorio. E il tempo limitato a disposizione, comporta una mera ratifica della camera che per seconda legge il provvedimento. Trattandosi di un disegno di legge a carattere obbligatorio, nell'anno successivo il ruolo delle Camere nel corso dell'approvazione di un disegno di legge ad approvazione obbligatoria si inverte.

(63) È stato osservato che il potere di indirizzo politico di Antonio Segni nella sua prima esperienza di governo, nel 1955, venne interpretato in modo ristretto, rispetto ai poteri che la Costituzione gli riconosceva, sia per l'atteggiamento delle

segreterie dei partiti, sia per effetto dell'azione del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi (e del suo consigliere giuridico Francesco Cosentino). Gronchi riteneva la scelta dei ministri di sua spettanza, scelta avallata dai segretari dei partiti. In quell'occasione, Segni svolse la funzione di mediatore nella selezione dei ministri. Questa, secondo S. Mura, *Antonio Segni*, in *I Presidenti*, cit., 203 ss., era la prassi della Prima Repubblica che depotenziava l'organo Presidente del Consiglio. Analoga difficoltà si ebbe nel secondo governo Segni nel 1959. Nel 1994, sarà Scalfaro a definire, in una lettera a Berlusconi, Presidente del Consiglio incaricato, alcuni requisiti richiesti ai ministri, opponendosi alla nomina di Cesare Previti alla Giustizia, si veda E. Poli, *Silvio Berlusconi*, in *I Presidenti*, cit., 739.

(64) È stato osservato da A. Giovagnoli, *Alcide De Gasperi*, in *I Presidenti*, cit., 91 ss. che fu De Gasperi a modellare il ruolo del Presidente del Consiglio e a imprimere alla guida del governo una connotazione democratica.

(65) Art. 5, comma 1, D.L. n. 77/2021.

(66) Ai sensi dell'art. 1, L. 17 maggio 1999, n. 144.

completamente libera, dovendo comunque seguire gli indirizzi impartiti dall'apparato (del primo livello) e dallo stesso Ministero dell'economia e delle finanze, è previsto che al suo interno vengano coordinate le attività di gestione, di monitoraggio, rendicontazione e controllo (secondo l'art. 8, comma 1, del decreto) (67). Questi compiti non sono però svolti direttamente dall'amministrazione, ma attraverso la struttura operativa di livello dirigenziale già esistente o costituita al proprio interno.

Queste strutture, oltre alle funzioni di monitoraggio sul regolare svolgimento dell'attività di gestione, sono tenute a mostrare il raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali. Esse, inoltre, costituiscono il punto di contatto con l'organismo del terzo livello, di cui si è detto, rappresentato dal Servizio centrale per il Pnrr, istituito presso la Ragioneria generale dello Stato. Le strutture, infatti, sono tenute a comunicare al Servizio centrale i dati necessari per formulare la richiesta di finanziamenti del Piano alla Commissione europea (68).

Nello svolgimento dei compiti, a garanzia di una corretta gestione del Piano, monitorata dalle strutture interne dell'amministrazione, vanno salvaguardati gli interessi dell'Unione ai sensi del regolamento europeo con il quale è stato stabilito che nella loro azione, gli Stati, in quanto destinatari di fondi europei, ne tutelano gli aspetti finanziari (69). E questi compiti di tutela si estendono anche alla gestione dei programmi e progetti cofinanziati ovvero finanziati con fondi nazionali, europei e internazionali a dimostrazione che la salvaguardia degli interessi dell'Unione consente la cura di interessi nazionali in vista dell'attuazione di interessi comunitari.

Il controllo

L'attività di coordinamento, impulso e indirizzo affidata agli organismi del primo livello ridonda, poi, nello svolgimento, da parte degli stessi organismi, di un'attività di controllo sulla gestione che deve essere rispettosa delle regole indicate dall'amministrazione. In particolare, la Cabina di regia effettua la

ricognizione periodica e puntuale dello stato di attuazione degli interventi (70). Esamina specifici profili di criticità, segnalati dai ministri competenti per materia (71). Controlla gli interventi che richiedono adempimenti normativi (72).

La Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio tra le diverse funzioni di controllo suggerisce al Presidente del Consiglio le azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai ministri, presentandosi in questo modo come un *trait d'union* tra i ministri e il Presidente del Consiglio dei ministri (73). Inoltre, la Segreteria indica al Presidente del Consiglio dei ministri i casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio di poteri sostitutivi (74).

Sempre ai fini del controllo, è previsto un generale scambio di informazioni. Da un lato, la Segreteria tecnica elabora rapporti informativi destinati alla Cabina di regia sulla base di indicazioni che le provengono dal Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Dall'altro, è lo stesso Servizio centrale per il Pnrr che informa la Segreteria tecnica sulla tempistica programmata e su eventuali criticità dei singoli progetti (75), dando luogo a un complesso di informazioni, ricevute ed inviate, sulla cui utilizzazione non sempre è agevole tirare una linea di confine.

Va, inoltre, considerato che nell'attività di gestione possono verificarsi omissioni tali da rendere necessaria l'apertura di una seconda fase per verificare e, se necessario, correggere o integrare, i comportamenti irregolari compiuti nella fase precedente. In queste circostanze, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio o della Cabina di regia (76) assegna alla struttura responsabile un termine di 30 giorni per adottare le correzioni necessarie. E, in caso di inerzia perdurante, seguendo la stessa procedura, il Presidente del Consiglio dei ministri, su segnalazione della Segreteria tecnica, provvede ad esercitare poteri sostitutivi, nominando uno o più commissari *ad acta* (77) ai quali attribuire il potere di adottare gli atti e i provvedimenti necessari (78). Ed è anche

(67) Per regolare i caratteri della struttura per la gestione è intervenuta la circ. 10 febbraio 2021, n. 9, Ministero dell'economia e delle finanze.

(68) Art. 6, D.L. n. 77/2021, *infra*.

(69) Gli Stati membri, in qualità di beneficiari dei fondi europei, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. In particolare, per quanto riguarda l'individuazione delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno, efficace ed efficiente e provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto, facendo affidamento sui loro sistemi nazionali di bilancio (regolamento, art. 22).

(70) Art. 2, comma 2, lett. b), D.L. n. 77/2021.

(71) Art. 2, comma 2, lett. c), D.L. n. 77/2021.

(72) Art. 2, comma 2, lett. d), D.L. n. 77/2021.

(73) Art. 4, comma 2, lett. c), D.L. n. 77/2021.

(74) Art. 12, D.L. n. 77/2021. L'esercizio dei poteri sostitutivi è previsto in caso di ritardi nell'attività di gestione o, in generale, del suo irregolare funzionamento.

(75) Art. 4, comma 2, lett. c), D.L. n. 77/2021.

(76) *Infra*.

(77) Art. 12, D.L. n. 77/2021.

(78) Art. 12, comma 2, D.L. n. 77/2021.

previsto che possa essere il Consiglio dei ministri ad esercitare i poteri sostitutivi (79).

Queste vicende mostrano anche un diverso modo di presentarsi del Presidente del Consiglio che non è più quello di *primus inter pares*, delineato dalla Costituzione e discusso in Assemblea costituente. In primo luogo, perché i nuovi poteri possono svolgersi al di fuori del Consiglio dei ministri. In secondo luogo, perché il Presidente del Consiglio ha assunto compiti, tradizionalmente disciplinati dalla legge o dall'amministrazione, che lo allontanano dalla configurazione di *primus inter pares* (80).

In definitiva, l'analisi dell'attività di controllo è in grado di mostrare i poteri acquisiti, nel tempo, dal Presidente del Consiglio. Prendendo le mosse dalle definizioni scritte nella Costituzione, nel corso degli anni, anche per effetto della riduzione del potere del Parlamento che mostra difficoltà nell'approvazione delle leggi (81), a seguito degli impegni europei e, in particolare, di quelli derivanti dalla gestione del Piano di ripresa, il Presidente del Consiglio ha acquisito una diversa configurazione ed è titolare, come si è osservato, di poteri sottratti alla collegialità del Consiglio dei ministri (82). Basti ricordare che, in base al decreto, il Presidente del Consiglio è tenuto ad aggiornare periodicamente il Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento degli interventi del Piano di ripresa (83). Questa disposizione induce a ritenere il Consiglio dei ministri estraneo ad alcune attività del Presidente del Consiglio e in una posizione subalterna. E questa vicenda mostra come l'emergenza pandemica e la gestione del Piano di ripresa abbiano innescato significativi mutamenti nell'ambito dell'amministrazione e all'interno del potere politico. Le vicende ora ricordate mettono in evidenza che, di fatto, il Presidente del Consiglio, qualificato in base alla Costituzione come Presidente del Consiglio dei ministri, a seguito della normativa dell'emergenza, svolge una parte della sua attività fuori di esso, sia pure per un limitato periodo di tempo.

Lo svolgimento dei controlli da parte dei soggetti appartenenti al secondo livello: le amministrazioni e

le loro strutture interne ha a oggetto comportamenti irregolari verificatisi nel corso della gestione. Tra questi, l'omesso rispetto delle disposizioni normative, la mancata adozione degli atti necessari allo svolgimento dell'attività, il compimento di azioni non consentite come il godimento di un doppio finanziamento pubblico (84), l'inefficienza dovuta a inerzia del soggetto responsabile che ridonda in ritardi nello svolgimento dell'attività o, ancora, la difformità nell'esecuzione rispetto alle regole da seguire, la carenza dell'attività di vigilanza affidata alle strutture interne. Naturalmente, anche nell'attività di controllo emerge il rilievo della tutela degli interessi dell'Unione.

Questa si fonda su provvedimenti adottati per garantire, non solo che l'utilizzo dei fondi è conforme al diritto dell'Unione e a quello nazionale, soprattutto per quanto riguarda la gestione degli stanziamenti di bilancio, ma anche per impedire decisioni che incidano o minaccino di incidere negativamente sul patrimonio europeo e su quello degli Stati membri. Di regola, per evitare il compimento di irregolarità, intervengono le strutture responsabili collocate all'interno delle amministrazioni che adottano un sistema di valutazioni interne di efficacia e di efficienza volto a impedire una erogazione di fondi non corretta e a garantire un recupero di importi erroneamente versati o utilizzati in modo irregolare.

In particolare, la struttura deve adottare tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse e può mettere in atto le iniziative necessarie a prevenire i rischi di doppio finanziamento pubblico (85) avviando, se necessario, le procedure per prevenire frodi o per il recupero e la restituzione di risorse indebitamente utilizzate (86).

Questo complesso di attività attesta anche un diverso modo di svolgimento dei controlli rispetto al passato, già avanzato con la legge di bilancio per il 2021 (L. 30 dicembre 2020, n. 178, art. 1, commi 1043 e 1045). In questa, il controllo esercitato dalle singole amministrazioni era un controllo gestito fase per fase,

(79) Art. 12, comma 5, D.L. n. 77/2021.

(80) Per analizzare le tappe del cammino percorso nella configurazione del Presidente del Consiglio, si può ricordare che con il secondo governo Badoglio, nel 1944, il Presidente del Consiglio perse la qualifica di Primo ministro per acquistare, nel Consiglio dei ministri, quella di *primus inter pares*.

(81) Ad esempio, per l'approvazione annuale della legge di bilancio si è parlato di approvazione a Camere alternate (v. nt. 65).

(82) E che neppure consistono in rapporti con il Presidente della Repubblica.

(83) Art. 2, comma 2, lett. f), D.L. n. 77/2021.

(84) Regolamento, considerando n. 51 e n. 53. Sul tema è intervenuta anche la circolare del Ministero dell'economia e

delle finanze n. 4 del 18 gennaio 2022. La circolare si rivolge alle singole amministrazioni precisando la differenza tra le spese ordinarie che vanno pagate sui bilanci delle singole amministrazioni e i costi relativi all'utilizzazione di esperti esterni all'amministrazione. In questo secondo caso, le amministrazioni sono tenute ad inviare al Servizio centrale per il PNRR le attestazioni sottoscritte dal responsabile della struttura, secondo modalità indicate, dimostrando la mancanza di risorse umane disponibili all'interno della amministrazione.

(85) Sul divieto del doppio finanziamento pubblico si veda la circolare n. 31 del 14 dicembre 2021 del Ministero dell'economia e delle finanze.

(86) Art. 8, comma 4, D.L. n. 77/2021.

orientato a *target* e *milestones* di *performance*, prima che di spesa (87).

Con i controlli esercitati dalle strutture interne si correggono le irregolarità e si adottano le iniziative necessarie a prevenirne di future, anche assumendo provvedimenti per evitare le frodi. In particolare, in questa fase è previsto un ricorso a soggetti attuatori esterni, individuati dallo stesso Piano ricorrendo anche al supporto di società a prevalente partecipazione pubblica o a società *in house* (88).

Tra le regole che le amministrazioni devono seguire, e il cui rispetto è sottoposto ad accertamenti, vi sono anche quelle di trasparenza previste dall'ordinamento per le gestioni pubbliche (89). In questa materia, le amministrazioni, sempre in vista dei controlli, sono tenute ad assicurare la completa tracciabilità delle operazioni compiute (90) e a tenere una apposita contabilità relativa all'utilizzazione delle risorse del Piano, seguendo le indicazioni del Ministero dell'economia e delle finanze e le regole europee, ricordando che l'unità di missione, operante all'interno delle singole amministrazioni, cura interessi nazionali in vista della tutela degli interessi comunitari.

Quanto ai controlli esercitati dal Servizio centrale per il PNRR, si deve osservare che il sistema di controllo sul Piano di ripresa, che fa capo al Servizio centrale per il PNRR, si appoggia su un apposito sistema informatico sviluppato all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze (91) che considera il Servizio anche responsabile della gestione del Fondo *Next generation Ue-Italia*.

In particolare, i contenuti del controllo sono molto ampi investendo sia attività di natura finanziaria sia attività di natura contabile e sono fondati su dati che pervengono al Servizio centrale dalle strutture operanti all'interno delle amministrazioni considerate le garanti della gestione.

In particolare, l'attività di controllo del Servizio centrale può svolgersi correttamente solo sulla base di dati che gli vengono forniti dalle strutture interne all'amministrazione. Naturalmente, per svolgere questo compito, il Servizio centrale deve ricevere dalla struttura operativa all'interno delle singole amministrazioni un duplice ordine di informazioni. Da un lato, quelle che si materializzano in un complesso di dati finanziari e contabili che evidenziano i costi della gestione, dall'altro, quelle che si riferiscono alla concreta realizzazione degli investimenti. Questi dati rappresentano il risultato di un'attività di vigilanza e di monitoraggio, svolta dalle strutture interne alle amministrazioni, che attesta il regolare andamento dell'attività, il corretto svolgimento delle procedure e della spesa, il rispetto dei cronoprogrammi e la realizzazione dei singoli obiettivi intermedi e finali (92).

Sulla base di questi dati, il Servizio centrale, esercitando un controllo verticale avente come destinataria la Commissione europea, è in grado di instaurare con quest'ultima un rapporto diretto che si formalizza con la richiesta di pagamento relativa ai traguardi raggiunti dalle amministrazioni nella gestione del Piano (93), mostrando in tal modo la centralizzazione del controllo.

(87) P. Casalino, *La fase di prima attuazione*, cit.

(88) Art. 9, commi 1 e 2, D.L. n. 77/2021. Va aggiunto che, nell'ottica del rafforzamento della capacità amministrativa della pubblica amministrazione, è stato emanato il D.L. n. 80/2021 che ha dettato regole per l'adozione di processi rapidi da utilizzare per il reclutamento e la formazione di personale esperto di economia, diritto, statistica e informatica. In particolare, si vedano gli articoli da 1 a 7 e da 11 a 14 del D.L. n. 80/2021. Inoltre, sull'esigenza di un reclutamento di personale dotato di maggiori conoscenze in grado di utilizzare dati statistici e di formulare analisi economiche e previsioni, si veda G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberismo e fascismo*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1988, spec. 41 ss. Sul ricorso a personale con formazione tecnica, R. Perez, *Il controllo dei conti pubblici. Storia della Ragioneria generale dello Stato*, Bologna, 2021, 107; L. Saltari, *Che resta delle strutture tecniche dell'amministrazione pubblica italiana?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019, 249 ss. A. Tonetti, *Il rilancio*, cit. 1025 ss. Fa riferimento al deperimento dell'amministrazione statale, S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983, 189. Secondo C. Bastasin et al., *Tre condizioni per il successo delle riforme italiane*, Luiss Policy Brief, 11, 2021, 14 giugno 2021, sono apprezzabili i tentativi di irrobustire le amministrazioni esistenti.

(89) Si veda, da ultimo il D.Lgs. n. 33/2013. Altre notizie, che si riferiscono alla tempistica programmata e a eventuali criticità della

gestione sono inviate alla Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio direttamente dal Servizio centrale per il Pnrr.

(90) Art. 9, comma 4, D.L. n. 77/2021. Con la circolare n. 27 del 14 giugno 2022 in merito al funzionamento del sistema Re-Gis, sulla diffusione dei dati e sulle misure adottate in merito ai progetti finanziati dal PNRR, sono state indicate le modalità attraverso le quali le amministrazioni interessate potranno adempiere agli obblighi di monitoraggio e rendicontazione. A questa circolare va aggiunta la circolare n. 28 del 4 giugno 2022 sulla regolarità amministrativa e contabile dei rendiconti.

(91) Come previsto dalla L. n. 178/2020, art. 1, comma 1043, legge di bilancio per il 2021.

(92) Ai sensi della L. 30 dicembre 2020, n. 178, cit., art. 1, comma 1043.

(93) La Commissione, in previsione del pagamento, valuta efficacia, efficienza e coerenza del piano, il suo contributo ai pilastri indicati dal regolamento, esamina se il piano contribuisce alla crescita dei posti di lavoro nell'ambito del pilastro europeo dei diritti sociali e se il piano sia in grado di assicurare che nessuna misura danneggi i diritti ambientali. Inoltre, indipendentemente dai compiti relativi al Piano di ripresa, il Servizio centrale per il PNRR è anche impegnato in un'attività di riforma del sistema contabile nazionale e di bilancio. In supporto al Servizio centrale per il PNRR, il decreto ha previsto l'istituzione dell'Unità di missione volta a valutare le politiche di spesa settoriali delle

La Commissione, peraltro, non è solo la destinataria finale di un'attività di controllo svolta da altri. Piuttosto, segue l'azione delle amministrazioni e delle loro strutture interne di controllo ponendo in essere, se necessario, azioni di carattere propositivo, anche se la responsabilità dell'attuazione è e resta nazionale.

Quest'attività è resa possibile dalla partecipazione della Commissione a numerose riunioni organizzate dallo stesso Servizio centrale tra alti dirigenti europei affiancati da funzionari europei di nazionalità italiana. Come si vede, il Servizio centrale per il PNRR svolge un duplice ruolo. Da un lato, aiuta le singole amministrazioni nello svolgimento di un'attività che dovrà terminare con la richiesta di un finanziamento alla Commissione. Dall'altro si presenta come un *trait d'union* tra la Commissione e le singole amministrazioni.

In questa complessa attività di controllo, il Servizio centrale è supportato dall'Unità di missione costituita all'interno del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e da un apposito sistema informativo, attraverso il quale verifica la completezza dei dati utilizzati dalle singole amministrazioni (94). In particolare, la procedura di controllo facente capo al Servizio centrale prevede che tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione del Piano inseriscano i dati in loro possesso nel sistema Re-Gis. Questi verranno poi trasmessi al Servizio centrale per il PNRR (95)P che li invierà alla Commissione. In questo modo, il sostegno finanziario riconosciuto dalla Commissione assume le forme di un finanziamento fondato sul conseguimento dei risultati finali misurato sul raggiungimento dei singoli traguardi.

Si deve aggiungere che sul Piano di ripresa è disposto anche un controllo di Audit previsto all'interno del Piano e finalizzato alla verifica dell'efficacia del sistema di gestione nel suo complesso. Ciò comporta che tutte le amministrazioni investite della responsabilità della gestione del Piano dovranno tenere una contabilità separata, ai fini di consentire il controllo di Audit.

Su questa contabilità, l'unità centrale di Audit svolgerà le classiche funzioni di vigilanza sull'operato degli enti preposti all'attuazione dei progetti, controllando che questi enti agiscano nel rispetto delle

norme utilizzando gli strumenti necessari per identificare e prevenire frodi, conflitti d'interesse e corruzione, fornendo alle amministrazioni indicazioni sulle misure da adottare per compensare eventuali mancanze (96).

Conclusioni

Quanto sin qui osservato, mostra la peculiarità e il rilievo della normativa nazionale relativa al Piano di ripresa e alla sua *governance*.

In primo luogo, si tratta di una normativa subalterna, nata per lo svolgimento di compiti individuati direttamente, con regolamento, in ambito europeo e direttamente applicabile al nostro ordinamento per effetto del decreto che ha prodotto, di fatto, una sua trasformazione in legge.

In secondo luogo, si tratta di una normativa che prevede la gestione di un intervento di inedita dimensione finanziaria.

In terzo luogo, la normativa mostra una crescita del numero dei soggetti operanti nei diversi settori e una struttura operativa, articolata su tre livelli, diversificata nei compiti, non sempre finalizzati alla gestione del Piano che ha inciso sul ruolo del potere politico.

In quarto luogo, la disciplina prevede lo svolgimento di un'attività di controllo a tutto tondo che investe le singole fasi della gestione e i traguardi finali. Sotto questo aspetto, si può osservare che la scarsa attenzione dedicata dal nostro ordinamento all'attuazione dell'azione amministrativa, comprovata dall'assenza, fino a tempi assai recenti, di un'attività di verifica dei risultati, con il decreto si ribalta. Non è sufficiente indicare correttamente il modo in cui si intende dare attuazione al Piano e i risultati da raggiungere. È necessario che le singole fasi dell'intervento considerato siano monitorate nel corso della gestione. E in questa attività, un ruolo di rilievo, considerati gli effetti del Piano, è affidato, come si è osservato, al Presidente del consiglio che viene a configurarsi come uno dei protagonisti del diritto dell'emergenza.

In quinto luogo, la disciplina prevista non può essere definita derogatoria rispetto a un modello generalmente applicato. Piuttosto, essa riflette una nuova realtà, sia pure temporanea, derivante dalla constatazione che le amministrazioni non hanno caratteri

amministrazioni, aiutandole a raggiungere i singoli *targets e milestones*, predisponendo rapporti e relazioni di avanzamento e di completamento del Piano in base all'art. 8 del decreto.

(94) Ministero dell'economia e delle finanze, circolare n. 26 del giugno 2022. L'Unità si articola in due uffici. Il primo con compiti di monitoraggio delle riforme e degli investimenti in campo infrastrutturale contenuti nel Piano, con particolare attenzione al miglioramento della qualità dell'informazione e alla correzione di

criticità nell'attuazione del Piano. Il secondo con compiti di monitoraggio delle riforme in campo sociale.

(95) Utilizzando la piattaforma Fenix. Sul profilo, P. Casalino, *Recovery and resilience*, cit.

(96) Le funzioni di Audit sono svolte presso l'Ispettorato per i rapporti finanziari con l'Ue (IGRUE) indipendente dalle due strutture.

omogenei né funzioni omogenee (97). D'altronde, come è stato osservato, è proprio nell'organizzazione amministrativa che l'ordinamento esprime la massima indipendenza, mostrando che le amministrazioni sono strutture eterogenee e complesse che hanno messo in evidenza, al momento dell'avanzamento della crisi economica, la acquisizione di una consistente autonomia rispetto al governo (98).

In sesto luogo, sempre in attuazione del decreto, il Presidente del Consiglio diviene titolare di funzioni amministrative non attribuite in precedenza. In particolare, è previsto che divenga l'artefice di una nuova realtà nella quale alla amministrazione tradizionale si sovrappone una nuova amministrazione, che contribuisce alla gestione del piano di ripresa, dotata anche di nuovo personale.

Le nuove strutture possono essere ricondotte nell'ambito di uno Stato ad amministrazione disaggregata la cui nascita si fa risalire agli anni Sessanta dello scorso secolo (99). Si tratta di una amministrazione fondata su centri di cura di interessi pubblici, collocati al di fuori dell'organizzazione statale (100), che seguono una disciplina prevista dalla normativa europea, collegata direttamente all'attività di governo. In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri, come componente del Consiglio europeo acquisisce un "sovrappiù" di funzioni, di poteri e di responsabilità rispetto alla figura come disegnata dalla Costituzione (101). Ne consegue che la normativa cui deve essere data attuazione risponde ad esigenze volte a superare eventuali circostanze ostative, agevolando l'efficacia e la rapida attuazione degli interventi, dando luogo a un nuovo rapporto tra attività amministrativa e potere politico. Quest'ultimo può intervenire, direttamente, nella costituzione degli

strumenti amministrativi, superando, come è stato osservato, il pensiero presente negli uomini che scrissero la Costituzione, e cioè che le amministrazioni sono macchine senza politica (102).

In settimo luogo, quanto alle finalità, si è già osservato che il Presidente del Consiglio, in base alla Costituzione, dirige la politica generale del governo, ne è responsabile e mantiene l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo mostrando una separazione del primo con il programma di governo (103). A questa vicenda, si deve, però, aggiungere che, negli anni, la configurazione giuridica del Presidente del Consiglio ha acquisito un più denso significato "per la relevantissima incidenza del fattore 'esterno', che la colloca 'nella fitta rete di interdipendenze dello Stato'" (104).

In questa rete di interdipendenze l'azione amministrativa affidata al Presidente del Consiglio in base al decreto è quella di essere funzionale allo svolgimento dell'attività di indirizzo politico collegata al Piano di ripresa. Anche se il Presidente del Consiglio diviene titolare di questo particolare indirizzo, per un periodo limitato di tempo, perché le nuove strutture amministrative che il Presidente governa, costituite ai sensi del decreto, sono ascrivibili ai *sunset body* per i quali è prevista anche la data di estinzione (105).

Peraltro, proprio la temporaneità del Piano di ripresa e la sua conclusione nel dicembre 2026 fanno emergere l'ulteriore tema del trasferimento delle opere dall'amministrazione straordinaria all'amministrazione ordinaria (106) aprendo quello della necessità di un complesso di norme, a tutt'oggi non previste, per guidare questo passaggio.

In passato, il tema è stato discusso al momento della proroga della Cassa per il Mezzogiorno per un

(97) S. Cassese, *Il sistema amministrativo*, cit., 189.

(98) In materia, L. Torchia, *Introduzione*, in *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Bologna, 2009, 11, richiama l'indipendenza di settori quali università, scuole, aziende sanitarie.

(99) S. Cassese, *Lo Stato ad amministrazione disaggregata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2020, 467 ss.

(100) S. Cassese, *Lo Stato ad amministrazione disaggregata*, cit., 473.

(101) N. Lupo, *Il governo tra Roma e Bruxelles*, in *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, a cura di F. Mussella, Bologna, 2019, 200 ss.

(102) S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, cit., 9. Più oltre, l'autore osserva che le amministrazioni sono apparati esecutivi del governo. G. Zanobini, *Amministrazione pubblica*, ad vocem, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, 236, osserva che "l'attività amministrativa viene, di solito, tenuta distinta dalla cosiddetta attività politica o di governo". Dunque si evidenzerebbe una contrapposizione tra attività politica e attività amministrativa. Peraltro, precisa Zanobini, l'attività politica non è fuori dall'attività amministrativa ma costituirebbe la parte più elevata di questa in quanto non prende in considerazione singoli fini dello Stato, ma l'intera vita di esso.

(103) A. Manzella, *L'indirizzo politico*, cit., 150.

(104) A. Manzella, *Il presidente del governo*, cit., 1177. Su questo aspetto e, in particolare, sul vincolo esterno, G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, in collaborazione con Paolo Peluffo, Bari, 1993.

(105) Prevista, a compimento dell'attività o quando cesseranno i finanziamenti europei. Le funzioni amministrative attribuite sono, infatti, temporanee, legate all'attuazione del Piano di ripresa e hanno la funzione di investire a tutto tondo la vita del Piano dal momento della sua messa a punto fino alla completa attuazione.

(106) M. Annesi, *Aspetti giuridici del Piano regolatore delle "Aree di sviluppo industriale" del Mezzogiorno*, in *Scritti di Economia e Statistica*, in memoria di Alessandro Molinari, Milano, 1963. Per le diverse accezioni del termine straordinario, G. Pescatore, *Intervento sulla relazione Amorth, Vecchi e nuovi termini della questione meridionale*, Milano, 1954, 206-207; S. Cassese, *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno*, Milano, 1965. L'A. opta per definire l'intervento dei pubblici poteri nel Mezzogiorno come speciale in quanto più conforme alla normativa, spec. 7 ss.

quindicennio accompagnata da un finanziamento limitato a un quinquennio. E in quell'occasione fu messa in dubbio la capacità dell'organizzazione amministrativa tradizionale di svolgere interventi organici in una vasta area caratterizzata dalla sua specialità (107), specie nel momento in cui diminuiva, fino a cessare, l'attività ordinaria dell'amministrazione e, conseguentemente l'intervento straordinario perdeva il suo carattere aggiuntivo per trasformarsi in intervento ordinario (108).

Anche il Piano di ripresa e resilienza è configurabile come un'amministrazione straordinaria nei confronti della quale sono state attribuite risorse finanziarie di carattere aggiuntivo limitate nel tempo (109).

Ma, proprio la temporaneità del Piano, al momento del passaggio da amministrazione straordinaria in amministrazione ordinaria pone il problema della destinazione del complesso organico delle opere attuate. Questo trasferimento apre diversi interrogativi che riguardano la futura proprietà degli impianti realizzati, l'adozione di figure speciali di attività amministrativa (110), la configurazione del personale incaricato della gestione (111), la destinazione del personale impegnato.

Ancora più rilevante è la definizione delle modalità di finanziamento delle opere da gestire in amministrazione ordinaria tenendo conto che questa determinazione è condizionata dal necessario passaggio da una visione pluriennale degli interventi a una visione annuale (112). Ciò significa che, in quanto annuali, gli interventi dovranno gravare sulla finanza ordinaria e sul bilancio dello Stato. Ed anche per questo aspetto, non irrilevante, sarà necessaria una nuova normativa.

Infine, come ultima peculiarità delle disposizioni in esame, si può osservare che, pur se il decreto non attribuisce nuove funzioni di natura politica al Presidente del Consiglio, l'esercizio diretto, sia pure temporaneo, del potere amministrativo (113), acquista una valenza politica, mostrando il superamento della distinzione tra politica e amministrazione (114).

Questa capacità del potere politico di sostituirsi all'amministrazione è riconducibile alle numerose e complesse ragioni che hanno ridotto l'idoneità delle amministrazioni a raggiungere obiettivi prefissati. Tra queste ragioni si può ricordare la frammentazione di competenze tra tanti soggetti, centrali e locali; la moltiplicazione di centri cura di interessi non regolati secondo criteri uniformi; le possibili nuove forme di aggregazione che si connettono a organismi sopranazionali (115); la (storica) debolezza e brevità dei governi e delle relative linee di indirizzo politico, cui si è accennato, lo *spoils system* che crea una sudditanza dell'alta e media amministrazione verso la politica; la frammentazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo; la prevalente attenzione alla legittimità formale degli atti piuttosto che al merito amministrativo (e all'effettivo conseguimento di obiettivi di pubblico interesse), accentuata dal crescente ruolo assunto dai controlli preventivi di legittimità (116) su quelli di risultato e l'incapacità dell'amministrazione di attrarre, mantenere e sviluppare capitale umano (117). Tutte vicende che hanno portato a parlare di "malessere del diritto amministrativo", che ha visto progressivamente sostituire al proprio nucleo essenziale di principi, regole ed istituti, un apparato normativo tendente ad una sempre maggiore (ed illusoria) completezza regolatoria del fenomeno amministrativo (118).

(107) M. Annesi, *Miti e paradossi della programmazione: la "Cassa per il Settentrione?"*, in *Nord e Sud*, 1968-98 (159), 7 ss. spec. 16 ss.

(108) S. Cassese, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia della disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019.

(109) Sul tema, S. Cassese, *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria*, cit., 8 ss.

(110) M.S. Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, in M.S. Giannini, *Scritti*, IV, 1955-1962, 849 ss., spec. 857 ss.

(111) L. Saltari, *Che resta delle strutture tecniche nell'amministrazione pubblica*, cit., 249 ss.

(112) I limiti costituzionali all'attività di pianificazione sono stati analizzati da M. Annesi, *Esigenze della pianificazione e posizione del problema nel diritto costituzionale, con particolare riguardo ai piani nazionali*, in *Monitore dei tribunali*, 22, 1961, spec. 1272, ss.

(113) Questo potere si manifesta, come si è visto, con la creazione di nuove strutture e con la partecipazione a strutture costituite per legge, attraverso azioni di impulso, di coordinamento e di controllo rivolte alle amministrazioni esistenti o a quelle di nuova costituzione, serventi alla realizzazione degli obiettivi europei.

(114) S. Cassese, *Lo Stato ad amministrazione disaggregata*, cit. Sotto il profilo opposto, come si è osservato, il potere di indirizzo politico di Antonio Segni nella sua prima esperienza di governo nel 1955, venne interpretato in modo ridotto.

(115) Si pensi alle autorità per la sicurezza alimentare che si connettono nell'area europea e al conseguente problema del governo della molteplicità.

(116) Sull'eccesso regolatorio, M. Benedetti et al., *Il culto del diritto amministrativo frena la ricostruzione dell'amministrazione? Vincoli vs opportunità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2021, cit., 1097 ss.

(117) La crisi della pubblica amministrazione, la pluralizzazione dello Stato e il conseguente governo della molteplicità sono descritti da S. Cassese, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019.

(118) Sui termini di questo dibattito si rinvia, per tutti, a S. Cassese, *Verso un nuovo diritto amministrativo?*, in questa *Rivista*, 1, 2016, 12 ss. e, da ultimo, a L. Torchia, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, in *Forum Next Generation UE*, *alpd.it*, 1 aprile 2021. Con specifico riferimento agli impatti negativi che l'eccesso di normazione produce sull'economia si rimanda a B.G. Mattarella, *Iperlegislazione e attività d'impresa*, in F. Amatori - M. D'Alberty, *L'impresa italiana*, Roma, 2020, II, 205 ss.