

Le riforme, il “vincolo esterno europeo” e la governance del PNRR: lezioni da un’esperienza del passato

di Franco Bassanini

In Next Generation EU il nesso fra riforme e investimenti è individuato come indissolubile e strategico. Lo è in modo particolare per l’Italia.

In molti ne hanno scritto e discusso: mi limito qui a rinviare ai due saggi di Marcello Messori e di chi scrive pubblicati nello stesso numero di *Astrid Rassegna* nel quale compare questa breve nota¹.

Sulla necessità di alcune riforme “strutturali” hanno del resto posto l’accento tutte le *Country Specific Recommendations* concernenti il nostro Paese degli ultimi anni. A queste ultime fa espressamente richiamo tanto Next generation EU, quanto il suo principale strumento, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF).

E’ peraltro del tutto evidente che senza alcune riforme abilitanti² risulterebbe difficile, se non quasi impossibile, la realizzazione e forse perfino la progettazione esecutiva di un piano di investimenti che comporterà la “messa a terra” di progetti e interventi per 235 miliardi di euro³, da completare entro il 2026, e dunque nell’arco di poco più di un quinquennio: il track record del nostro Paese, in termini di tempi impiegati per programmare, progettare e realizzare piani di investimenti pubblici di dimensione non puramente locale lo dimostra impietosamente.

Vi è tuttavia una ragione ancor più importante, che chiama in causa, oltre alla necessità delle anzidette riforme abilitanti, anche la necessità di altre riforme strutturali coraggiose e ben congegnate (ben “temperate”, vorrei dire) che il PNRR qualifica come

¹ M.MESSORI, *La strategia rischiosa del Piano italiano di ripresa e resilienza*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2021; F. BASSANINI, *Il PNRR e gli investimenti infrastrutturali in Italia*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2021

² Nel linguaggio del PNRR (pag. 32) le riforme abilitanti sono quelle “funzionali 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”. Tra queste, l’accento è posto innanzitutto (pag. 43) sulla semplificazione e razionalizzazione della legislazione e sulla promozione della concorrenza.

³ Tra PNRR (191,5 md), React EU (13 md) e Fondo complementare alimentato da risorse nazionali (30,64 md).

“riforme orizzontali e di contesto” (in primis la riforma della giustizia e della P.A.)⁴. Ed è che, in mancanza di esse, l’Italia non riuscirebbe a raggiungere l’obiettivo fondamentale perseguito dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in coerenza con gli obiettivi di Next Generation EU: e cioè l’aumento, in via permanente e, appunto, strutturale, del potenziale di crescita e del potenziale di “resilienza” del Paese.

Si tratta, come pure è pacifico, di un obiettivo irrinunciabile, perché risulterebbe altrimenti assai arduo, se non impossibile, per il nostro Paese, far fronte al consistente incremento del debito pubblico prodotto dai provvedimenti adottati dal Governo italiano (similmente a quanto fatto dagli altri governi europei) al fine di fronteggiare la pandemia da Covid 19, mitigarne l’impatto sull’occupazione, sui redditi e sui consumi delle famiglie e sostenere le imprese colpite dagli effetti dei prolungati lockdown e dal blocco pressoché totale di diverse filiere produttive, a partire dal turismo, dalla ristorazione e dalle attività culturali: stiamo parlando, come è noto, di un incremento dell’ordine di venticinque punti nel rapporto tra debito e PIL; incremento inedito, in tempo di pace; che è tuttavia oggi sostenibile grazie alla sospensione del Patto europeo di stabilità e crescita e alla politica monetaria espansiva della BCE (di cui il *Pandemic Emergency Purchase Programme*-PEPP è il principale ma non l’unico strumento).

E’ però ovvio che la *General Escape Clause*, utilizzata per sospendere l’efficacia delle regole del Patto di stabilità⁵, non potrà essere prorogata all’infinito: e che dunque quelle regole - sia pur auspicabilmente rivedute e corrette in modo significativo, come suggerito, per esempio, dall’European Fiscal Board⁶ e dal Commissario all’Economia Gentiloni⁷ - torneranno tra poco ad avere vigore; ed è altrettanto ovvio che, parimenti, le politiche monetarie accomodanti non potranno durare all’infinito, specie se il tasso di inflazione (come qualche segnale induce a pensare) dovesse ricominciare a crescere a ritmo normale.

⁴ Nel linguaggio del PNRR (pag. 32) le “riforme orizzontali o di contesto” sono le riforme “d’interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, consistenti in innovazioni strutturali dell’ordinamento, idonee a migliorare l’equità, l’efficienza e la competitività, e , con esse, il clima economico del Paese”. In primis (pag. 43 e segg.) la riforma della pubblica amministrazione e la riforma del sistema giudiziario.

⁵ V. *Statement of EU ministers of finance on the Stability and Growth Pact in light of the COVID-19 crisis* (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-euministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>) marzo 2021.

⁶ Cfr. European Commission, *European Fiscal Board: Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation* (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf), agosto 2019.

⁷ V. per es.: *Remarks by Commissioner Gentiloni on the updated approach to the fiscal policy response to the coronavirus pandemic* (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_1012), marzo 2021.

A quel punto, le ricette tradizionali (*spending review* o peggio, tagli lineari, condoni fiscali e operazioni di *window dressing*) servirebbero a ben poco. E a poco servirebbe l'autorevolezza e il prestigio internazionale di Mario Draghi (data e non concessa la sua disponibilità a metterli al servizio di politiche di bilancio di piccolo cabotaggio). Non resta dunque che un'alternativa, che sembra del tutto ineludibile, e da sciogliere ora. O attraverso riforme incisive e attraverso una ripresa non effimera degli investimenti pubblici e privati si riesce ad aprire la strada a un aumento strutturale della produttività totale dei fattori e dunque del ritmo di crescita dell'economia italiana, con significativi effetti sul rapporto debito/PIL tanto dal lato del denominatore quanto dal lato del numeratore; oppure la questione della sostenibilità del debito pubblico si riproporrà nel medio tempo in termini non eludibili.

Il pessimismo della ragione spingerebbe a prevedere proprio questo esito infausto. Né basterebbe, per contrastare questa conclusione, la considerazione, che altrove ho sviluppato, dell'eccellente qualità della squadra di governo specificamente preposta alla implementazione del PNRR⁸.

* * *

Soccorre tuttavia il confronto con quanto avvenne venticinque anni fa (1996-1998), all'epoca del primo Governo presieduto da Romano Prodi (del quale facevo parte, in quanto Ministro della Funzione Pubblica e degli Affari regionali). Fu una stagione di riforme importanti, anche se non tutte destinate a produrre nel tempo gli effetti sperati. Importanti settori economici (dalla siderurgia alle telecomunicazioni, dal credito all'energia), fino ad allora dominati da monopoli o oligopoli pubblici, furono in quegli anni liberalizzati e privatizzati. La riforma Treu del mercato del lavoro introdusse una buona parte delle misure di flessibilità riprese poi dalle riforme dei due decenni successivi. La riforma Berlinguer tentava di riorganizzare l'intero sistema dell'istruzione sulla base dei principi di autonomia, flessibilità, valutazione degli insegnanti. Le istituzioni territoriali furono dotate di assetti istituzionali più moderni, di governi più stabili, di compiti, poteri e risorse molto più rilevanti. La struttura del Governo fu totalmente ridisegnata, riaggregando e riaccorpando i ministeri per missioni omogenee e diversificando i modelli organizzativi (agenzie, UTG), allineandosi (in questo caso con molto ritardo) ai modelli dei maggiori Stati europei. Sia pur con adattamenti e deroghe, furono largamente importati, nel settore pubblico, metodi gestionali e rapporti di lavoro da lungo tempo in uso nel settore privato (e nei

⁸ V. il già citato *Il PNRR e gli investimenti in infrastrutture*, pag. 1.

sistemi amministrativi anglosassoni). Programmazione strategica, controllo di gestione, valutazione delle performance, responsabilità, merito, *customer satisfaction* cessarono di essere parole estranee alla cultura delle amministrazioni italiane e divennero, almeno sulla carta, strumenti ordinari della loro attività. Tra i primi al mondo, l'Italia si dotò degli strumenti necessari per la digitalizzazione dell'amministrazione (dal documento elettronico alla firma digitale, dalla informatizzazione del fisco alla sperimentazione della carta d'identità elettronica). Il successo dell'autocertificazione faceva sperare in una rapida realizzazione del progetto di totale decertificazione e di radicale digitalizzazione e reingegnerizzazione delle amministrazioni delineato nel piano di e-government del 2000. L'introduzione dell'analisi dell'impatto della regolazione prometteva un forte alleggerimento dei carichi regolativi e burocratici, anticipato dalla soppressione di alcune centinaia di autorizzazioni e permessi, dall'estensione del silenzio assenso e dall'istituzione degli Sportelli unici. Quanto ai costi della macchina amministrativa, l'aggregato "retribuzioni del personale pubblico", complessivamente considerato (Stato, Regioni, enti locali, enti pubblici, Forze Armate e corpi di polizia), diminuì in cinque anni (1996-2000) di due punti rispetto al PIL, dal 12,6% al 10,6% , dando così un notevole contributo (inferiore solo a quello derivante dalla riduzione della spesa per interessi sul debito pubblico) all'operazione di risanamento della finanza pubblica, che consentì all'Italia di entrare nell'Unione monetaria europea. A fine 2000, l'Italia contava così quasi due milioni di dipendenti pubblici meno della Francia e del Regno Unito. Il numero dei dipendenti pubblici rispetto alla popolazione e il costo del personale rispetto al PIL erano entrambi discesi al di sotto della media dei Paesi OCSE.

Un bilancio di quella stagione di riforme fu tracciato dal rapporto OCSE del marzo 2001, sulla *Regulatory Reform in Italia*⁹: esso registrava gli "impressionanti progressi" realizzati in pochi anni dal nostro Paese sul terreno della regolazione dell'economia, del mercato del lavoro, dell'organizzazione scolastica, della semplificazione burocratica e dell'ammodernamento dell'amministrazione, elencando dati positivi dei quali, per vero, né l'opinione pubblica né il ceto politico italiano sembravano consapevoli (mentre – singolarmente – la riforma italiana veniva apprezzata all'estero, e in specie in Francia ¹⁰).

* * *

⁹ V. OECD, *Regulatory Reform in Italy*, Paris 2001.

¹⁰ Rinvio, per tutti, a R. FAUROUX et B. SPITZ, *Notre Etat. Le livre vérité de la Fonction Publique*, Paris 1999, e a P. WINICKI, *Réussir la réforme publique*, Paris 2007.

Una parte di quelle riforme ha prodotto effetti duraturi nel tempo; un'altra parte è rimasta inattuata; o si è rivelata effimera. Ne ho tracciato qualche anno fa un bilancio dettagliato al quale non posso qui che far rinvio¹¹.

C'è un fattore che ha avuto un effetto rilevante nel determinare il successo di quella stagione di riforme. Ma che spiega anche l'inattuazione successiva di alcune tra esse. Mi pare importante richiamarlo di fronte alla nuova stagione di riforme progettata dal PNRR. È il “vincolo esterno” europeo.

Alla fine dell'estate del 1996, il Governo Prodi decise di fare tutto il necessario per entrare nell'Unione Monetaria Europea fin dall'inizio. Le condizioni erano stringenti e impegnative, non solo sul piano della finanza pubblica (dove occorreva, in due anni, ridurre di quasi sei punti il rapporto tra fabbisogno e PIL). Le difficoltà sembravano all'inizio insormontabili; ma decisivo fu il diffondersi, nell'opinione pubblica e tra le forze politiche, della convinzione che valesse la pena fare *whatever it takes*, e dunque tutto quello che le istituzioni europee chiedevano, pur di entrare nell'Euro¹². Il motore di quella stagione di riforme fu rappresentato da quell'obiettivo e dai conseguenti vincoli¹³.

Ma era un vincolo di breve termine. Con l'ingresso nell'UEM (maggio 1998), l'obiettivo fu raggiunto e il vincolo esterno venne meno. Ho ancora il ricordo vivido di quanto mi disse in quei giorni l'allora Ministro del Tesoro, Carlo Azeglio Ciampi, il principale artefice, con Romano Prodi, di quella stagione di riforme. Avevamo organizzato, per festeggiare l'ingresso nell'euro, una cena in suo onore, con una ventina di suoi vecchi amici, nel suggestivo ambiente della Centrale Meomartini (una vecchia centrale elettrica, ora trasformata in Museo). Mi prese da parte e mi disse: *“Franco, abbiamo un problema. In questi due anni, l'obiettivo dell'euro e il vincolo europeo, ci hanno consentito di vincere ostacoli culturali, opposizioni politiche, resistenze burocratiche e corporative. Adesso che vengono meno, con che cosa lo sostituiamo? Il rischio è che la spinta propulsiva si esaurisca, e che non si riescano a portare a termine neanche le riforme già varate. Dobbiamo vederci, tu ed io, e trovare*

¹¹ V. *Twenty Years of Administrative Reform in Italy*, in *Review of Economic Conditions in Italy*, n. 3/2009; e *Venti anni di riforme del sistema amministrativo italiano (1990-2010)*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2010 (anche in <https://www.bassanini.it/ventanni-di-riforme-del-sistema-amministrativo-italiano-1990-2010/>)

¹² La vicenda è ben descritta, anche sulla base di documenti inediti tratti dall'archivio personale di Romano Prodi, da R. BRIZZI e M. MARCHI, *Il governo Prodi e l'ingresso italiano nella moneta unica: tra difficoltà interne e sfida europea (1995-1998)* in <https://www.officinadellastoria.eu/it/2018/07/19/il-governo-prodi-e-l-ingresso-italiano-nella-moneta-unica-tra-difficolta-interne-e-sfida-europea-1995-1998/>

¹³ Fu accettata, senza diffuse proteste, persino l'introduzione di una speciale “imposta per l'Europa”; che fu, poi, come promesso, in gran parte restituita; ma pochi credevano, come risultò da diversi sondaggi, che quella promessa sarebbe stata davvero mantenuta.

un obiettivo e se possibile dei vincoli sostitutivi. E una narrazione altrettanto convincente”.

* * *

Sono passati più di vent’anni. Una stagione di riforme si apre, e ancora una volta è sostenuta da un vincolo europeo. Ma ci sono differenze importanti, quasi tutte in positivo.

La prima è che il vincolo non è oggi un vincolo di breve, ma di medio termine. Sei anni, fino al 2026, invece di due, dal 1996 al 1998. In due anni si possono definire e approvare riforme anche importanti, ma normalmente due anni non bastano per attuarle. Così delle riforme varate nel 1996-98 sono sopravvissute soltanto quelle che avevano prodotto effetti immediati e difficilmente reversibili (come le liberalizzazioni e le privatizzazioni o l’autocertificazione o l’istituzione delle agenzie fiscali). Sono risultate effimere o sono rimaste inattuate quelle che richiedono un lavoro impegnativo e complesso di implementazione (come la riforma della scuola o la riforma e la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche). Questo lavoro di implementazione è stato infatti interrotto dai cambi di governo e di maggioranza, e dunque spesso dal subentrare, nel compito dell’attuazione di una riforma, di chi non l’aveva concepita e l’aveva addirittura avversata.

Ad evitare questo rischio, non è bastato impostare il confronto sui progetti di riforma con il metodo del dialogo e delle intese bipartisan (o multipartisan)¹⁴. Opera qui infatti una delle caratteristiche peggiori del sistema politico italiano (anche se altri sistemi non ne sono del tutto indenni). Abbiamo interpretato il nostro tardivo passaggio alla democrazia dell’alternanza in modo manicheo; quasi che l’alternanza debba necessariamente comportare che chi vince prende tutto, si appropria di tutto, e deve cancellare tutto quello che hanno fatto i suoi predecessori, perfino quando ciò che hanno fatto è stato concordato tra maggioranza e opposizione. Anche quando chi subentra vorrebbe proseguire nell’attuazione di riforme costruite e approvate con metodo bipartisan, gli risulta poi comunque difficile far capire alla propria maggioranza che non vi è ragione di fare tabula rasa e proporre nuove leggi di riforma, ma c’è solo da proseguire, correggere, integrare, completare una riforma che è stata costruita e impostata assieme. E la cosa, purtroppo, non riguarda solo la pur decisiva fase della execution delle riforme. In realtà riguarda anche la loro finale messa a punto: perché nessuna riforma nasce perfetta, ed è solo nella fase della sua implementazione

¹⁴ La riforma dell’amministrazione varata in quegli anni fu in effetti costruita con metodo bipartisan. Delle cinque cosiddette leggi Bassanini, tre furono approvate anche dall’opposizione di centrodestra. Ma la cosa non le sottrasse al destino ricordato nel testo.

che si scopre che cosa non ha funzionato, che cosa deve essere corretto, rivisto, integrato; che si può fare in altri termini, quel lavoro di manutenzione, ordinaria e straordinaria, che consente di correggere quei tasselli del disegno riformatore, magari anche solo dei dettagli, che impediscono il corretto e convincente funzionamento dell'intera riforma.

Ma vi è oggi, una seconda, ancor più rilevante novità: è che al vincolo europeo si accompagna una consistente dotazione di risorse aggiuntive. Nel 1996-98 il rispetto del vincolo europeo serviva per ottenere i benefici dell'ingresso nell'UEM. Oggi il rispetto del vincolo europeo serve per ottenere l'erogazione dei grants e dei prestiti della RRF. L'una cosa vale l'altra? Non proprio. Le riforme degli anni Novanta dovevano innanzitutto contribuire al risanamento della finanza pubblica, alla riduzione del fabbisogno e del debito (dal lato del numeratore). Nella migliore delle ipotesi, dovevano essere realizzate “senza oneri per la finanza pubblica” (in invarianza di spesa). Erano nozze fatte... con i fichi secchi. Quelle previste dal PNRR devono contribuire a elevare il potenziale di crescita e di resilienza del Paese. Se una parte delle risorse della RRF sono necessarie per farle decollare, nulla impedisce di usarle a questo fine.

La differenza è molto rilevante: infatti, molte riforme (anche se non proprio tutte) richiedono risorse: per investimenti iniziali in infrastrutture immateriali e materiali o per mitigare l'impatto sociale negativo che alcune di esse producono nella fase di prima applicazione. Si pensi, solo per fare un esempio, alla riforma della Pubblica Amministrazione: essa richiede investimenti iniziali sul reclutamento di professionalità carenti (ingegneri, informatici, manager, ecc.) e in generale sull'inserimento nelle amministrazioni di giovani dotati di cultura tecnologica e organizzativa moderna, così come sulla formazione e professionalizzazione del personale in servizio, sull'incentivazione della produttività e dei risultati (risorse per la contrattazione di secondo livello), sul miglioramento della qualità dei servizi, sulle infrastrutture digitali (reti in fibra, LAN interne, cloud, strumenti e apparati di telemedicina, attrezzature degli edifici scolastici per la didattica digitale, digitalizzazione dei registri anagrafici e degli archivi delle PP.AA., ecc.).

* * *

Il vincolo europeo può costituire dunque il motore di una nuova stagione di riforme con maggior forza e con maggior continuità ed efficacia di quanto lo stesso tipo di vincolo abbia pur fatto nella breve stagione della fine degli anni Novanta. Lo si deve,

come si è visto, alla sua dimensione temporale più ampia (sei anni invece di due) e alla dotazione di risorse aggiuntive utilizzabili anche per finanziare gli investimenti iniziali che gran parte delle riforme richiedono.

D'altra parte, il rischio di un "deragliamento" delle riforme, al momento di passare alla loro implementazione, come conseguenza della fine della legislatura e di un cambio di governo e di maggioranza parlamentare, sembra oggi meno incombente. Per effetto, per l'appunto, del perdurare del vincolo fino al 2026, oltre la fine della legislatura; per effetto della formulazione del vincolo, in termini di obiettivi di risultato (e dunque in termini di effetti verificabili delle riforme approvate e implementate e degli investimenti realizzati); e anche per effetto della intestazione delle riforme ad un governo a forte caratura tecnica, sostenuto da una maggioranza parlamentare bipartisan di larghissima coalizione.

Sotto quest'ultimo profilo, è ovviamente minore il rischio che una nuova maggioranza sia pregiudizialmente mossa dall'intento di azzerare tutto quanto deciso o avviato dal precedente governo e dalla precedente maggioranza, visto che – comunque vadano le prossime elezioni politiche – è improbabile che del governo e della maggioranza parlamentare che da quelle elezioni sortiranno non facciano parte almeno alcune delle forze politiche che oggi sostengono il Governo Draghi. Ciò non toglie naturalmente la rilevanza delle riflessioni, da diverse parti già proposte, sulla opportunità di valutare forme e strumenti idonei ad assicurare il massimo possibile di continuità programmatica e politica tra il governo che ha approvato il PNRR e ne avvierà l'attuazione e i governi che eventualmente gli succederanno di qui al 2026.

C'è tuttavia un ulteriore insegnamento delle riforme degli anni Novanta che merita di essere considerato. E che incide sul dibattito in corso in tema di cosiddetta *governance* del PNRR. Il Governo Draghi sembra orientato, in linea del resto con gli orientamenti prevalenti tra i governi europei, ad affidare la regia dell'attuazione e del monitoraggio del PNRR al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ha peraltro già provveduto a costituire, nell'ambito della Ragioneria Generale dello Stato, un'apposita Unità di missione. È una scelta ragionevole, per quanto attiene all'allocazione delle risorse tra i diversi programmi o progetti, alla vigilanza e al monitoraggio sulla loro attuazione, alla contabilizzazione delle risorse erogate, alle verifiche dei risultati e degli impatti ottenuti. È lecito chiedersi se sia anche la scelta più efficace per quanto riguarda la regia e il monitoraggio delle riforme.

La via delle riforme (per quanto concerne la loro definizione e, ancor più, la loro *execution* o implementazione) è sempre stata in Italia ostacolata da robuste resistenze burocratiche o corporative, rafforzate da un sistema politico e istituzionale nel quale i

poteri di veto e gli strumenti di interdizione sono sovente più forti e sofisticati dei poteri di decisione, dunque, nel caso specifico, dei poteri di cui dispongono i titolari della responsabilità di portare a termine le riforme (il Ministro della Giustizia, il Ministro della Pubblica Amministrazione, il Ministro per la Transizione Digitale, il Ministro del Lavoro e degli Affari Sociali). Questi ultimi avranno dunque scarsa possibilità di venire a capo, se non potranno fare appello a un organo o soggetto istituzionale sovordinato o almeno dotato di poteri di coordinamento vincolanti nei confronti delle amministrazioni dissenzienti.

Mentre sugli investimenti la competenza del Ministero dell’Economia e delle Finanze non è contestabile, e la disponibilità dei cordoni della borsa gli dà gli strumenti per svolgere in modo efficace un ruolo di regia e coordinamento, per le riforme è più difficile arrivare alla stessa conclusione. Nei confronti delle amministrazioni dissenzienti (per es. il Ministero della Cultura, tradizionale portavoce della resistenza delle Soprintendenze a qualunque semplificazione e accelerazione delle procedure di autorizzazione per interventi infrastrutturali), il Ministro dell’Economia e delle Finanze è pur sempre, alla fine, un pari grado. Chi ha, dalla Costituzione (art. 95) e dalla legge (a partire dalla legge 400 del 1988), il potere di coordinare l’attività dei Ministri e di mantenere l’unità dell’indirizzo politico e amministrativo del Governo è solo il Presidente del Consiglio¹⁵ (il quale può certo farsi coadiuvare nel compito dal Sottosegretario alla Presidenza o da un Ministro senza portafoglio ad hoc: ma questi devono rappresentare solo il suo “braccio armato”, pronti a sollecitarne l’intervento diretto, quando ciò sia necessario per superare le resistenze, le interdizioni e i veti che bloccano l’iter delle riforme).

E’ un’altra delle lezioni dell’esperienza. Nel 1996-1998, e negli anni immediatamente successivi, l’intervento diretto del Presidente del Consiglio, sia pur provocato dal Sottosegretario alla Presidenza o dal Ministro titolare della delega per il coordinamento delle riforme, fu in molti casi decisivo per superare blocchi e resistenze. In altri casi, invece, l’intervento del Presidente del consiglio mancò, e i relativi progetti finirono nell’affollato cimitero delle riforme perdute, ricco di buone intenzioni rimaste sulla carta.

Ricordo solo due esempi. Il primo è la riforma dell’organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio del 1999 (con relativa riduzione da 18 a 12 del numero dei

¹⁵ Rinvio, anche per altri riferimenti bibliografici, al mio *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri*, in *Astrid Rassegna*, n. 9/2019.

ministeri)¹⁶; in partenza la riforma vedeva contraria la grande maggioranza delle burocrazie ministeriali (e i relativi ministri); il Presidente del Consiglio D'Alema al termine di una riunione del Consiglio nella quale pressoché tutti (salvo il vicepresidente Mattarella) si erano pronunciati negativamente sugli schemi di decreti legislativi di attuazione della riforma, ne ribaltò l'esito preannunciando la convocazione di una riunione del Consiglio dei Ministri per prendere atto delle dimissioni di un governo *“che si stava dimostrando incapace di attuare uno dei punti essenziali del suo programma”*; uno dopo l'altro, tutti i ministri cambiarono opinione (con l'eccezione della sola Ministra della sanità). Il secondo esempio è la riforma dell'organizzazione periferica dello Stato mediante l'accorpamento di molti uffici periferici negli *“Uffici Territoriali del Governo”*; il Ministro dell'Interno dell'epoca Roberto Maroni non riuscì a convincere i suoi colleghi di governo, ostaggio delle loro burocrazie; tentò invano di ottenere l'intervento decisivo del Presidente del Consiglio dell'epoca; non riuscendovi, fu costretto a rinunciare al progetto di riforma.

Penso dunque che sarebbe bene distinguere: lasciare al Ministro dell'Economia e delle Finanze la regia e il monitoraggio dei piani e progetti di investimento previsti dal PNRR, ma riservare al Presidente del Consiglio, assistito dal Sottosegretario alla Presidenza, la regia e il coordinamento della definizione e attuazione delle riforme, che del PNRR rappresentano una componente essenziale; ivi compreso, quando necessario, un potere di intervento diretto per sbloccare dissensi e veti.

¹⁶ Decreti legislativi 30 luglio 1999, n. 300 e 30 luglio 1999, n. 303, in attuazione della legge delega 15 marzo 1997, n.59.