

# ARTICOLI

VALENTINO STICCHIOTTI

## LE REGIONI ITALIANE E LA GOVERNANCE DEL PNRR: UN'ANALISI SUL RAPPORTO FRA CENTRO E TERRITORI A QUATTRO ANNI DALL'ENTRATA IN VIGORE DEL D.L.N. 77/2021

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. Il d.l. n. 77/2021 e i riflessi sul riparto di competenza e di funzione fra Stato e regioni. – 3. La *governance* multilivello del PNRR tra d.l. n. 77/2021 e d.l. n. 13/2023. – 4. *Segue*. Il ruolo degli enti territoriali nelle strutture di governo del Piano e le possibili frizioni fra centro e territori. – 5. Gli effetti del mancato coordinamento tra centro e territori nell'allocazione e gestione delle risorse. – 6. *Segue*. Gli strumenti messi in campo dall'ordinamento in caso di ritardi, inerzia o difformità: i poteri sostitutivi. – 7. Brevi notazioni conclusive.

### 1. Premesse

I drammatici eventi susseguitisi nel biennio 2020-2022 hanno reso evidente l'impreparazione degli Stati europei, quantomeno in una prima fase, a reagire in maniera coordinata e adeguata agli effetti dirompenti del Covid-19, che in poco tempo si è diffuso in maniera capillare su tutto il territorio nazionale ed europeo. Il virus, come è noto, ha determinato non solo un enorme sacrificio in termini di vite umane, ma anche una drammatica contrazione dei sistemi economici e produttivi, che ha inciso di riflesso anche sui già precari equilibri sociali di numerosi Paesi membri dell'Unione europea, come l'Italia.

Infatti, l'approccio profilattico messo in campo dalle autorità per contenere il diffondersi della SARS-CoV-2, attraverso la limitazione della libertà di circolazione e di iniziativa economica, ha imposto una repentina interruzione di numerose attività produttive – non essenziali – e dei traffici commerciali, provocando una significativa recessione e il conseguente crollo del prodotto interno lordo<sup>1</sup>. Giocoforza, la crisi pandemica, che già a fine febbraio 2020 aveva assunto le caratteristiche anche di crisi economica, ha

<sup>1</sup> F. Fabbrini, *Next Generation EU, il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, il Mulino, 2022, 62.

reso necessaria una risposta mirata al tessuto economico e sociale dei Paesi da parte dell'Unione europea, che si è concretizzata solo il 21 luglio con l'adozione di un ambizioso piano di ripresa che rappresenta il primo esempio di solidarietà finanziaria all'interno dell'Unione<sup>2</sup>, icasticamente ribattezzato *Next Generation Eu*.

Lo strumento, istituito dopo una maratona negoziale durata cinque giorni in Consiglio europeo, ha previsto la creazione di un fondo temporaneo<sup>3</sup> da settecentocinquanta miliardi di euro, finanziato mediante la più grande emissione obbligazionaria di titoli sui mercati della storia dell'Unione; «un coraggioso salto di immaginazione politica», per riprendere le parole di Mario Draghi<sup>4</sup>, reso possibile solo grazie alla convergenza degli Stati<sup>5</sup> e in forza degli strumenti giuridici messi in campo dall'ordinamento europeo, in particolare grazie alle disposizioni dell'art. 122 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>6</sup>.

Nonostante la disposizione richiamata faccia espresso riferimento alla possibilità di adottare misure eccezionali in ordine a situazioni di indubbia emergenza, è erroneo ritenere che l'orizzonte applicativo di *Next Generation Eu* sia limitato al mero superamento degli effetti economici e sociali attribuiti alla pandemia, come si potrebbe ingenuamente evincere dall'art. 1 del Regolamento Ue, 14 dicembre 2020, n. 2094<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, 2021, n. 12, 1025 ss.

<sup>3</sup> A. Ferrari Zumbini, *The Recovery Plan and the German Constitutional Court*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2021; M. Bonini, *Il Bundesverfassungsgericht tedesco, giudice "delle leggi" o "del destino" dell'integrazione europea? Prime considerazioni sulla pronuncia del 15 aprile 2021 del Tribunale costituzionale federale tedesco - 2 BvR 547/21*, in *Rivista Ceridap*, 2021, n. 2, 140-149.

<sup>4</sup> Espressione coniata da M. Draghi, *Atti della Giornata in ricordo di Federico Caffè*, a cura di M. Tiberi, Roma, Sapienza, 2014.

<sup>5</sup> A. Chiappetta, *La mutualizzazione europea dei debiti sovrani alla nuova prova dell'emergenza sanitaria: l'unione fa la forza?*, in *Oltre le crisi l'Unione europea al bivio, Next generation EU e MES gli strumenti per uscirne*, a cura di M. Cecili, A. Chiappetta e G. Vosa, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 255.

<sup>6</sup> L'art. 122 TFUE stabilisce che: «Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia. 2. Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa».

<sup>7</sup> L'art. 1, c. 1 e 2, reg. Ue, 14 dicembre 2020, n. 2094 stabilisce che: «Al fine di

## le regioni italiane e la *governance* del pnrr

Volendo parafrasare le parole di Italo Calvino, richiamate da Marco D'Alberti in un suo recente contributo<sup>8</sup>, non è eretico sostenere che NGUE, in realtà, rivolga il proprio sguardo «verso lo scatto del meccanismo di quel che sarà più che il ticchettio di quel che oggi è». In altri termini, lo strumento, pur muovendo come logica premessa dagli effetti della crisi pandemica, si pone come volano nelle mani dello stato al fine di stimolarne l'intervento nelle economie, i cui effetti potranno verosimilmente essere percepiti solo nei prossimi anni. Non è, dunque, uno strumento che si sostituisce agli strumenti tipici già adottati dagli Stati, ma al contrario si affianca ad essi.

Nel caso italiano, ciò è reso evidente dalla compresenza di un Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), finanziato da NGUE, e dal Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), finanziato interamente con risorse nazionali. Ciò che si vuole intendere, è che il Piano di ripresa europeo mobilita l'azione pubblica al fine dichiarato di superare le fragilità strutturali degli Stati: quelle stesse fragilità che, stante la ricostruzione di Claudio Franchini<sup>9</sup>, alimentano in Italia inaccettabili disuguaglianze sociali a partire dal *gap* generazionale e di genere, nonché territoriale. Orbene, proprio in riferimento a quest'ultimo, nasce l'esigenza di verificare non tanto se la linea direttrice dichiarata sia ai fatti perseguita – elemento che a ogni modo rientrerà predominante nella trattazione – quanto di attestare l'effettiva presenza degli enti territoriali nella *governance* del Piano, oltre che indagare il loro reale apporto negli organi di vertice e di controllo.

In tal senso, è fondamentale per poter perseguire efficacemente gli ambiziosi obiettivi del Piano il contributo indefettibile delle autonomie territoriali, che ad ora non trovano spazio nei circuiti decisionali degli organi di vertice istituiti per il governo delle risorse PNRR, con rilevanti conseguenze, come si vedrà, tanto sul piano della gestione e allocazione delle risorse quanto della attuazione degli investimenti.

Volendo passare alla struttura di questa trattazione, invece, è bene precisare che il presente contributo intende sviluppare l'analisi su tre livelli:

1. *in primis*, un livello di carattere esegetico e descrittivo del quadro normativo volto ad analizzare le strutture amministrative di *governance* a

sostenere la ripresa all'indomani della crisi COVID-19, il presente regolamento istituisce lo strumento dell'Unione europea per la ripresa («strumento»). 2) Il sostegno prestato nell'ambito dello strumento finanzia in particolare le seguenti misure per far fronte alle conseguenze economiche negative della crisi COVID-19 o al bisogno immediato di finanziamenti per scongiurare una recrudescenza».

<sup>8</sup> M. D'Alberti, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 5, 4.

<sup>9</sup> C. Franchini, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

partire dalla loro collocazione nel sistema normativo, in particolare facendo riferimento al d.l. 31 maggio 2021, n. 77 e le successive modificazioni intervenute. Ciò al fine di inquadrare preliminarmente gli organi e le funzioni amministrative messe a disposizione dal legislatore per gestire le ingenti risorse europee provenienti da *Next Generation Eu*;

2. *in secundis*, un livello di *carattere critico*, in cui si vogliono approfondire, a partire dalla dimensione statica del modello giuridico di riferimento, le – eventuali – frizioni tra ciò che la norma prevede e verso cui idealmente tende, ed in particolare gli effetti prodotti relativamente all’allocazione delle risorse del Piano sui territori. Tale complessità si evince ad un primo sguardo già dal mero dato normativo che, da un lato, delinea un sistema di *governance* multilivello articolato ed esteso ad un numero elevato di soggetti e, dall’altro sconfessandosi, finisce per relegare il ruolo delle autonomie territoriali a quello di meri soggetti attuatori ovvero di ordinari *stakeholder*;

3. in ultimo, un livello di *carattere costruttivo*, in cui il contributo si propone di superare le perplessità rilevate nel testo normativo e di avanzare una soluzione che permetta di riequilibrare i rapporti di forza tra centro e territori nelle strutture di governo del Piano. In tal senso, al termine della disamina – affrontata sia nella parte statica sia nella parte dinamica – e dopo aver evidenziato le criticità degli strumenti introdotti dal legislatore per rendere “effettiva” la partecipazione degli enti territoriali nei processi decisionali, il contributo vuole concentrare la sua analisi sull’introduzione di alcuni elementi che siano in grado, auspicabilmente, di innovare la *governance* senza che vi sia un radicale stravolgimento del modello fin qui consolidato.

## **2. Il d.l. n. 77/2021 e i riflessi sul riparto di competenza e di funzione fra Stato e regioni**

Il 31 maggio del 2021, sull’Edizione straordinaria della Gazzetta Ufficiale, è stato pubblicato il d.l. n. 77/2021, poi convertito con modificazioni con l. 29 luglio 2021, n. 108, recante le disposizioni su: «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure».

L’articolato del c.d. “decreto semplificazioni” che vanta sessantasette disposizioni originali, ulteriormente arricchite dalle recenti modifiche, disciplina nella parte I, (artt. 1-16) le strutture che caratterizzano la *governance* del PNRR, così come delineate dall’allora governo in carica retto dall’economista Mario Draghi. Mentre nella parte II (artt. 17-67) sono disciplinati

## le regioni italiane e la *governance* del pnrr

gli istituti di accelerazione e snellimento delle procedure, nonché quelle di rafforzamento della capacità amministrativa.

Nello specifico – per quel che interessa questa trattazione – le disposizioni della Parte I relative alla *governance* tracciano un modello molto complesso che si ramifica su tre livelli operativi, nell'ordine: uno di coordinamento e indirizzo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, uno di controllo retto dal Ministero dell'economia e delle finanze e uno di attuazione, rimesso ai soggetti attuatori, in particolare regioni ed enti locali.

Tuttavia, è opportuno evidenziare che tale assetto non è il precipitato giuridico di un singolo intervento risolutore – come si potrebbe immaginare – ma il risultato di un costante e, non sempre coerente, processo di revisione da parte del decisore politico<sup>10</sup>. Prendendo in prestito un'immagine dalle scienze naturali, possiamo dire che la *governance* del PNRR sia il risultato di un'irregolare stratificazione di interventi legislativi, dalla natura apparentemente granulare, che ne hanno mutato a più riprese l'assetto.

Infatti, prima di giungere ad una soluzione organica, il legislatore statale è intervenuto con alcune disposizioni di dettaglio contenute nella legge di bilancio, 30 dicembre 2020, n. 178, all'art. 1, c. 1037-1050. In forza di tali disposizioni, sono stati istituiti il Fondo di rotazione per l'attuazione del Programma *Next Generation Eu* e il Sistema informativo unitario (ReGiS), quest'ultimo al fine di garantire l'attuazione degli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti PNRR da parte dei soggetti attuatori.

Nondimeno, questo contributo vuole rimettere gli aspetti che hanno preceduto l'adozione di un quadro organico della disciplina ad un'analisi diversa e più puntuale di altri autori<sup>11</sup>, volendosi concentrare sul d.l. n. 77/2021 e sulle successive modifiche.

Dunque, partendo dall'art. 1, d.l. n. 77/2021, si può evincere chiaramente come il legislatore non tardi ad inquadrare il perimetro costituzionale di riferimento della disciplina premurandosi di chiarire l'annosa questione del riparto di competenze tra stato e regioni.

<sup>10</sup> G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, in *Rivista AIC*, 2023, n. 3, 209; N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 1; V. Di Porto, F. Pammolli e A. Piana, *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Bologna, il Mulino, 2022, 137 ss.

<sup>11</sup> G. D'Arrigo e P. David, *Il Pnrr italiano: governance, management, capacità di spesa e riforma della PA*, *The Italian Nrrp: governance, management, spending capacity and PA reform*, in *Riv. it. publ. manag.*, 2021, 282 ss.; M. C. Manca, *Il processo sul monitoraggio e rendicontazione del PNRR sul sistema Regis*, in *Finanza e tributi locali*, 2022, n. 9, 46-57.

In quest'operazione auto-qualificatoria<sup>12</sup> il legislatore ha deciso di collocare le materie regolate dal decreto legge tra le competenze esclusive dello stato, come si evince chiaramente dal dettato normativo «Le disposizioni contenute nel presente decreto [...] sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera a), della Costituzione [...]» nonché «ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera m) della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Una simile scelta, tuttavia, non convince del tutto. Infatti, le previsioni del d.l. n. 77/2021, non si limitano a dare esecuzione alle disposizioni del reg. Ue 12 febbraio 2021, n. 241, ma al contrario definiscono strutture, funzioni e strumenti amministrativi di semplificazione che incidono in via diretta sulla gestione e attuazione del PNRR. Un Piano che altro non è se non un complesso atto di programmazione economica<sup>13</sup> caratterizzato da aree d'intervento estremamente eterogenee. Infatti, la sua struttura, retta da tre fondamentali assi strategici (“digitalizzazione e innovazione”, “transizione ecologica” e “inclusione sociale”) si snoda in sei distinte Missioni, a loro volta suddivise in numerosi ambiti di intervento e altrettante linee di investimento<sup>14</sup>.

Ne consegue che, se si analizza in profondità l'articolazione del Piano solo apparentemente le materie trattate rientrano nelle competenze esclusive dello stato, sotto l'egida dell'art. 117, c. 2, lettera a). Basti pensare che le strutture di vertice delineate dal decreto assumono la funzione di definire obiettivi strategici su ambiti come quello della “Missione Salute<sup>15</sup>” il cui intreccio di competenze tra stato e regioni è manifesto: si pensi, ad esempio,

<sup>12</sup> M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali e di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 2022, n. 3, 285.

<sup>13</sup> M. Dugato, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, in questa *Rivista*, 2022, 1 ss.

<sup>14</sup> L'art. 3, reg. Ue, 12 febbraio 2021, n. 241 stabilisce che: «L'ambito di applicazione del dispositivo fa riferimento alle aree di intervento di pertinenza europea strutturate in sei pilastri: a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; e f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze».

<sup>15</sup> M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali e di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., 286.

## le regioni italiane e la governance del pnrr

all'istituzione delle c.d. case della comunità ovvero il rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture – i c.d. Ospedali di Comunità, tutti ambiti la cui competenza rientra tra quelle dell'art. 117, c. 3 e 4, in particolare “la tutela della salute”, “il governo del territorio” e “l'assistenza sociale”.

Per cui, si ritiene, che rimettere a livello centrale – in maniera *tranchant* – la disciplina relativa al PNRR trovi numerosi margini di contestazione anche a fronte della scelta del legislatore di limitare la partecipazione delle regioni nella fase di formazione del Piano, con un'evidente “torsione” del principio collaborativo<sup>16</sup> consacrato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>17</sup>.

Infatti, nonostante un formale coinvolgimento delle autonomie territoriali, le proposte formulate dalle regioni non sono state mai tradotte in vere e proprie linee di investimento da parte del decisore politico<sup>18</sup> che ha preferito, piuttosto, elaborare il Piano all'interno della macchina ministeriale. Un approccio eccessivamente statocentrico, incompatibile con l'approdo al quale è giunta la Corte negli ultimi anni, soprattutto a seguito della riforma del Titolo V.

Con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, infatti, il legislatore costituzionale ha rovesciato il modello originario previsto dal previgente art. 117 Cost. e ha riscritto radicalmente il rapporto tra stato e regioni, favorendo, come è noto, l'autonomia legislativa e amministrativa di questi ultimi. Si è passati, dunque, dall'interesse nazionale, quale criterio ordinatore delle attribuzioni sotto la vigenza del Titolo V, al suo, quantomeno formale, opposto<sup>19</sup>.

Tale cambio di paradigma, tuttavia, sconta ancor oggi una serie di criticità, soprattutto in merito all'eccessiva rigidità del modello tracciato, che ha finito per accrescere in maniera esponenziale il contenzioso innanzi alla Corte costituzionale<sup>20</sup>. D'altronde, non è difficile immaginare “zone grigie” ove un medesimo intervento legislativo coinvolga una pluralità di materie rimesse sia alla competenza statale sia a quella regionale.

<sup>16</sup> A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1974.

<sup>17</sup> S. Bartole, *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Le Regioni*, 1989; A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bertinelli e F. Rigano, Torino, Giappichelli, 2004, 429 ss.

<sup>18</sup> M. Trapani, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 2021, n. 4, 182.

<sup>19</sup> C. Mainardis, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collabo razione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, 2022, 913.

<sup>20</sup> A. Morrone, *La Corte costituzionale riscriverà il Titolo V?*, in *Quad. cost.*, 2003.

Il Giudice delle leggi, dunque, riconoscendo le difficoltà ermeneutiche connesse alla nuova normativa e l'esigenza di rendere meno rigido il riparto di competenze delineato dal Titolo V, ha progressivamente elaborato meccanismi che consentono di individuare, caso per caso, il soggetto competente. Tali criteri sono richiamati dalla Corte allorché l'intervento normativo presenti una sovrapposizione di materie afferenti sia alla competenza esclusiva dello stato sia alla competenza concorrente ovvero residuale delle regioni la cui risoluzione impone un'attività ermeneutica complessa. In particolare, come noto, i criteri fissati dalla Corte sono: il criterio di "prevalenza" favorevole alle ragioni statali, il criterio di "leale collaborazione" favorevole alle ragioni delle autonomie e il criterio della "sussidiarietà" attento alle esigenze di unitarietà dell'esercizio di determinate funzioni amministrative<sup>21</sup>.

Per quanto riguarda la "prevalenza", la giurisprudenza costituzionale ha ribadito che, qualora l'intervento legislativo sottoposto al giudizio della Corte incida su una pluralità di materie riconducibili sia alla competenza dello stato che a quella della regione, per risolvere il conflitto è opportuno valorizzare l'appartenenza del nucleo essenziale – prevalente – del complesso normativo ad una materia piuttosto che ad un'altra. Tale principio è stato ribadito, tra le tante pronunce, anche nell'ambito della tutela della salute nella nota sentenza del 14 novembre 2008, n. 371 in cui si è affermato che «le norme attinenti allo svolgimento dell'attività professionale intramuraria, "sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie (e segnatamente, tra le altre, su quella della organizzazione di enti "non statali e non nazionali")", vanno comunque ascritte, con prevalenza, a quella della "tutela della salute"»<sup>22</sup>. Un simile meccanismo interpretativo, tuttavia, può essere utilizzato solo qualora sia possibile rilevare, nella molteplicità delle materie disciplinate, un nucleo dominante che prevalga su tutte le altre; nucleo che nel caso del PNRR risulta difficile, se non impossibile da rilevare data l'eterogenea natura e l'interdipendenza degli ambiti di intervento, che finisce per rendere il Piano "un nodo gordiano" impossibile da sciogliere.

D'altronde, la stessa prassi giurisprudenziale è concorde nell'affermare che non sempre è possibile applicare il principio di prevalenza per disciplinare i rapporti tra stato e regioni. Anzi, qualora si rilevi un «concorso di competenze, inestricabilmente nessuna delle quali si rivela prevalente»<sup>23</sup> l'interprete deve fare necessario affidamento ad un altro criterio di matrice giurisprudenziale, ovvero sia quello della leale collaborazione.

<sup>21</sup> C. Mainardis, *PNRR e Regioni*, cit., 912 ss.

<sup>22</sup> C. cost., 14 novembre 2008, n. 371.

<sup>23</sup> C. cost., 25 novembre 2016, n. 251.

## le regioni italiane e la *governance* del pnrr

Il principio in parola, consacrato nella sentenza del 27 marzo 2003, n. 88 e riaffermato da una copiosa giurisprudenza<sup>24</sup>, viene rievocato ogniqualvolta vi sia un intreccio di competenze tra lo stato e le regioni, in cui sia difficile risalire ad una certa prevalenza dell'una sulle altre, per cui si devono prevedere adeguati strumenti di coinvolgimento degli enti territoriali a presidio delle competenze loro proprie.

Ne consegue che di fronte alla concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria e indivisa dell'intervento, il decisore politico è tenuto a predisporre strumenti di collaborazione in grado di incidere attivamente sul processo decisionale<sup>25</sup>. In particolare, la Corte ha in più occasioni sottolineato l'importanza del sistema delle Conferenze, all'interno del quale «si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse locali»<sup>26</sup>.

Ad ogni modo, anche se ciò non dovesse avvenire, il legislatore sarebbe, comunque, tenuto a prevedere adeguati meccanismi di raccordo in sede di esercizio delle funzioni amministrative fondati sul supporto reciproco. In altri termini, qualora manchi il coinvolgimento delle regioni nella fase ascendente di formazione, si deve sempre e comunque compensare tale carenza prevedendo un solido strumento di compartecipazione delle autonomie rispetto all'azione delle amministrazioni centrali: soluzione che, tuttavia, non sempre è in grado di compensare il sacrificio richiesto alle autonomie<sup>27</sup>.

Secondo la Corte costituzionale il principio di leale collaborazione, infatti, trova fede in un obbligo in capo al legislatore di «predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze» affinché si giunga ad una composizione tra «le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie»<sup>28</sup>. Non è eretico sostenere, dunque, che il riparto di competenze debba essere inteso non tanto come uno strumento di supremazia tra contrapposti livelli territoriali di governo, ma come un mo-

<sup>24</sup> *Ex plurimis*, C. cost., 23 luglio 2009, n. 232; C. cost., 24 luglio 2009, n. 250; C. cost., 24 luglio 2009, n. 251.

<sup>25</sup> C. cost., 7 marzo 2008, n. 50.

<sup>26</sup> C. cost., 1° febbraio 2006, n. 31.

<sup>27</sup> F. Gallarati, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze «additive di procedura»*, in *Oss. cost.*, 2016, n. 3, 3; critico sul punto: S. Mangiameli, *Letture sul regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2011, 61 ss.

<sup>28</sup> *Ex plurimis*, C. cost., 8 giugno 2005, n. 219; C. cost., 2 febbraio 2011, n. 33; C. cost., 10 aprile 2014, n. 88; C. cost., 24 marzo 2016, n. 65.

dello «di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione»<sup>29</sup>.

Da tale assunto, prende le mosse anche il terzo dei tre criteri sopra richiamati ossia il criterio della “chiamata in sussidiarietà”. Il suddetto meccanismo prevede che, qualora sussista l’esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo stato possa, mediante un proprio intervento legislativo, regolare tale esercizio anche se si tratta di funzioni riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale, purché vengano rispettate determinate garanzie. In particolare, secondo la Corte l’applicazione del meccanismo della “chiamata in sussidiarietà” non solo deve essere “proporzionato” e “ragionevole” rispetto al fine perseguito, ma deve prevedere anche un adeguato coinvolgimento degli enti territoriali affinché «siano concordemente qualificate le opere in cui l’interesse regionale concorre con il preminente interesse nazionale e si sia stabilito in che termini e secondo quali modalità le Regioni e le Province autonome partecipano alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio»<sup>30</sup>.

Da tutto ciò, è possibile addivenire al primo elemento di frizione tra il dettato costituzionale – così come interpretato dalla Corte – e l’impianto generale delle strutture di governo del Piano delineate dal d.l. n. 77/2021. In particolare, il legislatore statale riconducendo – *pro domo sua* – la disciplina relativa all’attuazione del PNRR alle competenze statali, ha finito per limitare il coinvolgimento delle regioni ad una mera presenza formale, negandogli così la possibilità di incidere nell’elaborazione degli interventi e nella definizione delle priorità di spesa del Piano. Un approccio che, ad opinione di chi scrive, non può essere condiviso.

Infatti, come si è detto, il Piano non definisce solo interventi di esclusiva competenza statale, ma al contrario interseca e definisce interventi di competenza regionale sia concorrente che residuale su numerose aree d’intervento, come ad esempio nel caso dell’edilizia scolastica (Missione 4, Componente 1, investimento 1.1), dell’edilizia sanitaria (Missione 6, Componente 1, investimenti 1.1 – 1.3) delle infrastrutture per lo sport (Missione 4, Componente 1, investimento 1.3) e degli interventi a sostegno all’agri-

<sup>29</sup> C. cost., 25 luglio 1984, n. 219 ha statuito che: «i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionale».

<sup>30</sup> C. cost., 1° ottobre 2003, n. 303.

## le regioni italiane e la governance del pnrr

coltura (Missione 2, componente 2, investimenti 2.1 – 2.3): quest'ultima, in particolare, di competenza residuale delle regioni<sup>31</sup>.

Un simile approccio volto a limitare il più possibile il coinvolgimento delle regioni nella definizione del Piano – fortemente critica – è stato, tuttavia, portato avanti tanto dal governo Conte II quanto dal successivo governo Draghi, seppur con modalità e in misura differenti.

Infatti, l'approccio del governo Conte è stato caratterizzato dall'avvicinarsi di incontri meramente informali che hanno rappresentato l'unico reale punto di contatto tra esecutivo ed enti territoriali rispetto alle questioni relative al PNRR. La Conferenza stato-regioni e la Conferenza unificata non sono mai state convocate dal governo per discutere del Piano, benché fosse stato previsto un confronto istituzionale per il 26 gennaio 2021<sup>32</sup>. In questa fase il governo ha individuato, piuttosto, quale luogo deputato al confronto con le autonomie territoriali, la Conferenza delle regioni e delle province autonome: una sede in cui i membri del governo si sono limitati ad informare le regioni sull'andamento della programmazione delle risorse del PNRR, senza possibilità di dialogo costruttivo con le realtà territoriali rappresentate.

Per quanto riguarda, invece, l'approccio adottato dal governo Draghi si evidenzia come il governo abbia preferito interloquire con le regioni in forza di incontri più istituzionali in sede di Conferenza unificata. Questi incontri, tuttavia, si sono caratterizzati ancora una volta per un approccio pressoché unilaterale, sviluppatosi attorno alla relazione dei ministri, chiamati a informare le regioni sullo stato di elaborazione del Piano, anche in questo caso senza che venisse data loro la possibilità di agire attivamente quale organo consultivo<sup>33</sup>.

In entrambi i casi, dunque, le regioni sono state chiamate a prendere parte al processo di formazione più come diligenti uditori passivi che come organi attivamente coinvolti nella costruzione del Piano: condizione che ha prodotto un impatto negativo anche nella susseguente fase di attuazione tutt'ora in corso.

<sup>31</sup> C. Losavio, *Vent'anni di competenza residuale regionale in materia d'agricoltura: uno sguardo di sintesi*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 20.

<sup>32</sup> S. Profeti e B. Baldi, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2021, 436 ss.

<sup>33</sup> C. B. Ceffa, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 4, 58 ss.; S. Profeti e B. Baldi, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2021, 436 ss.

### 3. La *governance* multilivello del PNRR tra d.l. n. 77/2021 e d.l. n. 13/2023

Già nella sua versione originale, il d.l. n. 77/2021 predisponeva l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di una serie di strutture amministrative, tra cui la cabina di regia, il tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, la segreteria tecnica e l'unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione; mentre presso il Ministero dell'economia e delle finanze predisponeva l'istituzione del Servizio centrale per il PNRR e di un ufficio dirigenziale di livello non generale avente funzioni di *audit*.

Per quanto riguarda gli organi istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la cabina di regia disciplinata all'art. 2 del predetto decreto legge, ne rappresenta il vertice, nonché il perno attorno al quale ruotano le altre strutture operative. Alla cabina sono attribuite, infatti, funzioni di indirizzo, di coordinamento, vigilanza e controllo sull'andamento dei diversi progetti legati all'attuazione del Piano<sup>34</sup>; funzioni che vengono esercitate collegialmente dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate durante le singole sedute.

Tuttavia, nonostante la dichiarata volontà di far fronte all'esigenza di rafforzare la legittimazione degli atti adottati dagli organi di vertice, nonché di garantire una maggior prossimità tra gli organi di governo del PNRR e i soggetti attuatori, il "decreto semplificazioni" ha previsto solo un formale quanto "timido" ingresso delle rappresentanze regionali<sup>35</sup>.

Più puntualmente, la norma (art. 2, c. 3) prevede che i presidenti di regione o delle province autonome possono partecipare alle sedute della cabina solo quando vengano trattate questioni di competenza della singola regione o provincia autonoma; mentre nel caso in cui vengano discusse questioni la cui competenza risulti in capo a più regioni o province autonome la partecipazione è demandata al presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome: previsione che con la modifica del comma terzo dell'art. 3, è stata poi estesa anche al presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e al presidente dell'Unione Province Italiane (UPI).

Da tale lettura ne consegue che la partecipazione dei territori, in particolare delle regioni, oltre ad essere del tutto occasionale, resta, comunque,

<sup>34</sup> R. Perez, *L'amministrazione del Piano di ripresa e resilienza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 593.

<sup>35</sup> C. B. Ceffà, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR* cit., 54 ss.

## le regioni italiane e la *governance* del pnrr

subordinata alla scelta politica del governo di indicare all'ordine del giorno tematiche che coinvolgono competenze specifiche delle singole realtà territoriali.

Da un simile quadro normativo, dunque, si può evincere come la cabina di regia sia caratterizzata da una composizione particolarmente mobile. Infatti, definita da alcuni autori a «geometria variabile»<sup>36</sup>, essa si caratterizza per l'estrema flessibilità delle sue componenti, dato che i soggetti chiamati a partecipare alle sedute della cabina sono individuati, volta per volta, a seconda delle materie trattate. Per cui, fermo restando la presenza indefettibile del Presidente del Consiglio dei ministri e dei singoli ministri competenti, tutti gli altri soggetti contemplati dal comma terzo dell'art. 2, sono da ritenersi parti meramente eventuali.

Tale modello, che fa della propria versatilità e flessibilità il proprio elemento distintivo, si contrappone alla struttura rigida e verticistica ipotizzata dall'allora governo Conte. Infatti, il "modello Conte" si caratterizzava per la presenza di una cabina di regia retta dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Ministro dello sviluppo economico, coadiuvati da sei *manager* ai quali veniva affidata la gestione delle sei Missioni del PNRR, a loro volta affiancati da circa trecento specialisti che avrebbero dovuto attenzionare i singoli interventi del Piano. Un trionvirato, dunque, che escludeva *tout court* le rappresentanze territoriali.

Il rilevante cambio di rotta del governo Draghi con l'assetto mobile della cabina, tuttavia, non ha prodotto allo stesso modo rilevanti risultati per quanto riguarda l'apporto effettivo delle realtà regionali in seno alle strutture di vertice. Si consideri, infatti, che nel primo anno e mezzo di attività della cabina di regia gli enti territoriali non sono mai stati coinvolti in modo attivo, ma sempre e solo come diligenti uditori.

Per cui, non è eretico sostenere che il vero elemento di differenziazione tra il modello di *governance* del governo Conte e quello del governo Draghi, non sia dato tanto dalla valorizzazione o meno delle realtà territoriali (che nel primo sono escluse e nel secondo sono solo formalmente coinvolte), quanto alla verticalità dei due modelli.

Il "modello Conte", in particolare, si caratterizzava per un assetto estremamente verticistico dato dal fatto che le decisioni in seno alla cabina erano rimesse alla quasi esclusiva volontà politica del Presidente del Consiglio, in assenza di adeguati contrappesi istituzionali. Con un simile il decisore politico ha cercato di limitare il coinvolgimento del Consiglio dei ministri nella

<sup>36</sup> G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, cit., 209; M. Clarich, *Il Pnrr tra diritto europeo e nazionale*, cit., 13.

direzione e nel coordinamento del Piano, da un lato “proiettando verso l’esterno”<sup>37</sup> le funzioni di indirizzo politico e dall’altro accentrando nelle mani della Presidenza la gestione delle risorse del PNRR.

Non sorprende, dunque, che un simile modello abbia esposto l’esecutivo al fuoco incrociato sia dell’opposizione parlamentare sia della stessa maggioranza. Si consideri in particolare che, durante le dichiarazioni di voto in Senato del 9 dicembre 2020, l’On. Matteo Renzi, rappresentando all’Assemblea la sua assoluta contrarietà al modello delineato dal governo Conte, invitava i colleghi senatori della maggioranza a riflettere sulla opportunità di propendere per un assetto di *governance* diverso e più rispettoso degli equilibri istituzionali<sup>38</sup>.

In tal senso, la *governance* di Draghi ha cercato – pur rimanendo fortemente centralista – di riequilibrare i rapporti tra la Presidenza e gli altri dicasteri, prevedendo, ad esempio, che la cabina di regia, oltre ad una complessa composizione mobile, che le permettesse un maggior equilibrio in termini politico-istituzionali, fosse dotata di un perimetro funzionale ben definito ad esclusiva rilevanza “interna”. Infatti, l’art. 2, c. 2, d.l. n. 77/2021 prevede che le funzioni della cabina siano esercitate «fermo restando quanto previsto dall’articolo 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400»<sup>39</sup>. In altri termini, gli atti adottati dalla cabina di regia non sono il vero terminale ultimo della procedura decisoria, ma sono parte di un più complesso processo che si colloca in una posizione logicamente antecedente (propedeutica) rispetto alla decisione politica finale, che è rimessa, comunque, alla determinazione del Consiglio dei ministri.

Tuttavia, anche il “modello Draghi”, è stato superato dall’assetto voluto dal governo Meloni che con il d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 ha apportato numerose e radicali modifiche al d.l. n. 77/2021 imprimendo un’ulteriore spinta centripeta alla *governance*. Infatti, dalla lettura della norma risulta manifesto il tentativo di accentrare ulteriormente la *governance* in capo all’esecutivo<sup>40</sup>. Ciò si evince anche dalla scelta dell’attuale governo di istituire un nuovo «organo a trazione politica»<sup>41</sup> nel quale far confluire funzioni di primaria

<sup>37</sup> P. Giocoli Nacci, *Articolazioni interne del Governo. Gli organi non necessari*, Torino, Giappichelli, 1995.

<sup>38</sup> Si v. Parlamento italiano, resoconto stenografico della seduta n. 280 del Senato, XVIII Legislatura, 9 dicembre 2020, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>39</sup> L’art. 2, l. 23 agosto 1988, n. 400 stabilisce che: «Il Consiglio dei ministri determina la politica generale del Governo e, ai fini dell’attuazione di essa, l’indirizzo generale dell’azione amministrativa [...]».

<sup>40</sup> I. Baisi, *Il PNRR al giro di boa: luci e ombre nel prisma di una rimodulazione complessiva*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 2024, n. 9.

<sup>41</sup> M. Macchia, *L’amministrazione del PNRR: un cambio di paradigma?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 445.

## le regioni italiane e la *governance* del pnrr

rilevanza strategica, precedentemente attribuite ad organi tecnici, ovvero sia la struttura di missione PNRR.

La struttura retta inizialmente dall'allora Ministro Raffaele Fitto ha, infatti, assorbito integralmente le funzioni (già in parte modificate) della segreteria tecnica di supporto alla cabina, e in parte quelle dell'unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione. In particolare, ha assunto su di sé il compito di individuare «sulla base delle segnalazioni trasmesse dalla cabina di regia di cui all'articolo 2, gli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti previsti per il PNRR derivanti dalle disposizioni normative e dalle rispettive misure attuative [...]»<sup>42</sup>. A ciò si deve aggiungere anche la funzione cruciale di assicurare e svolgere le interlocuzioni con la Commissione europea, funzione precedentemente demandata al Servizio centrale per il PNRR presso il MEF<sup>43</sup>.

Il nuovo assetto, dunque, che ne deriva dopo quasi due anni dall'entrata in vigore del decreto legge, rende sempre più evidente come il sistema di *governance* ridisegnato dall'attuale maggioranza abbia consapevolmente voluto ridurre la presenza di organi tecnici, snellire il contributo da parte degli enti territoriali e, parallelamente, rafforzare la presenza del governo centrale anche in vista dei successivi interventi di modifica al Piano. D'altra parte, la scelta di voler ricondurre ad un'unica struttura la gestione unitaria di numerosi profili di rilievo per la *governance* è stata, per il decisore politico, un passaggio obbligato, per poter intervenire poi sul contenuto effettivo del PNRR. Infatti, solo dopo sette mesi dall'entrata in vigore della novella in oggetto, il governo Meloni ha presentato un'imponente proposta di revisione del PNRR<sup>44</sup> alla Commissione europea, che vi ha dato seguito.

Questa spinta centripeta, d'altronde, non ha risparmiato neppure il ta-

<sup>42</sup> L'art. 5, c. 3, lett. a), d.l. 31 maggio 2021, n. 77, ora modificato dall'art. 2, c. 2, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, stabiliva che: «Fermo quanto previsto dal comma 1, alla Struttura di missione PNRR sono, altresì, trasferiti i compiti e le funzioni attribuiti alla Segreteria tecnica di cui all'articolo 4 del decreto legge n. 77 del 2021, come modificato dal presente decreto, nonché quelli previsti dall'articolo 5, comma 3, lettera a), del citato decreto legge n. 77 del 2021».

<sup>43</sup> M. Macchia, *L'amministrazione del PNRR: un cambio di paradigma?*, cit., 445.

<sup>44</sup> L'art. 21, reg. Ue, n. 241/2021 stabilisce che: «Se il piano per la ripresa e la resilienza, compresi i pertinenti traguardi e obiettivi, non può più essere realizzato, in tutto o in parte, dallo Stato membro interessato a causa di circostanze oggettive, lo Stato membro interessato può presentare alla Commissione una richiesta motivata affinché presenti una proposta intesa a modificare o sostituire le decisioni di esecuzione del Consiglio di cui all'articolo 20, paragrafi 1 e 3. A tal fine, lo Stato membro può proporre un piano per la ripresa e la resilienza modificato o un nuovo piano per la ripresa e la resilienza. Gli Stati membri possono chiedere assistenza tecnica per l'elaborazione di tale proposta nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico».

volto permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale che è stato eliminato in quanto ritenuto superfluo e di scarsa rilevanza dal governo. In realtà, tali conclusioni non sono del tutto condivisibili data l'attività consultiva di primario rilievo che il tavolo svolgeva, nelle materie connesse all'attuazione del Piano (art. 3, d.l. n. 77/2021, ora abrogato). Erano previste, infatti, attività di analisi e di elaborazione ideate al fine di calamitare anzitempo le criticità che potevano insorgere in fase attuativa, ed elaborare, così, proposte condivise che tenessero conto delle esigenze dei diversi *stakeholder*. Per fare ciò, era stata prevista una composizione particolarmente eterogenea del tavolo, fatta da rappresentanti delle parti sociali e del governo, da rappresentanti delle regioni e delle province autonome, oltre che da rappresentanti degli enti locali e dei rispettivi organismi associativi, categorie produttive e sociali del sistema dell'Università, della ricerca, della società civile e della cittadinanza attiva<sup>45</sup>.

Ne consegue che la scelta di rimuovere questa struttura – con il contestuale travaso di funzioni verso la cabina di regia – oltre ad aumentare il divario comunicativo tra il vertice operativo e i soggetti attuatori, ha contribuito a rafforzare il peso del centro a discapito sia delle parti sociali sia (e forse soprattutto) degli enti territoriali, che sono stati privati di un importante luogo di confronto per il processo decisionale.

#### **4. Segue. Il ruolo degli enti territoriali nelle strutture di governo del Piano e le possibili frizioni fra centro e territori**

Da quanto appena detto, emerge con chiarezza la assoluta necessità di stabilizzare e rafforzare la presenza delle regioni nelle strutture di coordinamento, di indirizzo e controllo della *governance* del Piano. Infatti, nonostante

<sup>45</sup> L'art. 3, d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (abrogato dal d.l. 24 febbraio 2023, n. 13) stabiliva che: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è istituito il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile. I componenti sono individuati secondo un criterio di maggiore rappresentatività e agli stessi non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati. 2. Il Tavolo permanente svolge funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR. Il Tavolo permanente può segnalare collaborativamente alla Cabina di regia di cui all'articolo 2 e al Servizio centrale per il PNRR di cui all'articolo 6 ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR anche al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi».

## le regioni italiane e la governance del pnrr

le continue istanze promosse dalla Conferenza delle regioni, quest'ultime sono ancor oggi chiamate a partecipare in via del tutto "episodica"<sup>46</sup> e senza che sia garantito un reale potere decisionale nelle materie in esame, non essendo stati predisposti efficaci strumenti di partecipazione ai lavori preparatori<sup>47</sup>. È evidente che il decisore politico abbia preferito dotare gli organi per la direzione, il controllo e il coordinamento del Piano, di una presenza poco più che formale delle autonomie territoriali, volendole relegare ad una attività servente, quali «meri terminali per la realizzazione di scopi largamente prestabiliti in sede centrale»<sup>48</sup>.

Una simile distanza, tuttavia, tra chi predispose le linee di indirizzo e i soggetti attuatori rischia di vanificare, non tanto e non solo la realizzabilità della singola opera, quanto la possibilità di realizzare misure sui territori utili e corrispondenti alle reali esigenze delle comunità che ne beneficeranno. Questa preoccupazione si fa ancora più attuale se si considera che le regioni non siano presenti stabilmente in numerose strutture di primaria importanza, tra cui la cabina di regia, i Comitati interministeriali per la transizione energetica (CITE) e per la transizione digitale (CITD). Infatti, nelle sedute di questi organi – in ragione della natura funzionale della composizione – gli enti territoriali sono chiamati a parteciparvi in via del tutto episodica, solo allorquando se ne ravvisi la necessità e in ordine alle materie trattate.

In particolare, per quanto riguarda il comitato per la transizione digitale (CITD), è espressamente previsto all'art. 8, d.l. 1° marzo 2021, n. 22<sup>49</sup>, sulla scia delle disposizioni che disciplinano la cabina di regia, che le regioni partecipino solo qualora vengano trattate materie di loro competenza e in persona del presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, o un presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato.

<sup>46</sup> N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 23, 11.

<sup>47</sup> C. B. Ceffa, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR*, cit., 60–61.

<sup>48</sup> R. Caridà, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Padova, Cedam, 2018, 49 ss.

<sup>49</sup> L'art. 8, c. 3 e 4, d.l. 1° marzo 2021, n. 22 stabilisce che: «Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o ((dalla Autorità delegata per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, ove nominata)), ed è composto dai Ministri per la pubblica amministrazione, ove nominato, dell'economia e delle finanze, della giustizia, ((delle imprese e del made in Italy)) e della salute. Ad esso partecipano altresì gli altri Ministri o loro delegati aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche poste all'ordine del giorno. 4. Alle riunioni del CITD, quando si trattano materie che interessano le regioni e le province autonome, partecipano il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome o un presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato e, per i rispettivi ambiti di competenza, il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e il presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI)».

Mediante il coinvolgimento a titolo eventuale delle regioni in persona del Presidente della Conferenza delle regioni, il legislatore sembra, ancora una volta, non cogliere la complessità e l'estrema eterogeneità delle stesse, che sono erroneamente ricondotte ad un complesso unitario ed omogeneo. In tal senso, sono paradigmatiche le parole di Marco Cammelli secondo cui «è assai dubbio che si possa parlare di regioni in modo indeterminato, perché le differenze del loro operare e delle realtà su cui insistono sono così marcate da emergere vistosamente dall'esame dei passaggi decisionali più significativi di ogni politica di settore»<sup>50</sup>.

D'altronde, tali criticità sono state riconfermate anche dal documento della Conferenza delle regioni del 25 marzo 2021, che ha approvato una proposta di modifica del comma quarto dell'art. 8, d.l. n. 22/2021 con la quale si è cercato, invano, di stabilizzare la presenza delle regioni nel comitato, rendendo permanente la partecipazione quantomeno del Presidente della Conferenza o di un suo delegato.

Le regioni hanno motivato una simile richiesta in ragione della loro competenza nelle materie principali assegnate al CITD, come ad esempio: sanità digitale, dati, formazione e competenze digitali a banda ultra-larga, per i quali, tra l'altro, hanno investito somme rilevanti dei propri fondi comunitari<sup>51</sup>. Ciò nonostante, le proposte sollevate dalla Conferenza non hanno in alcun modo scalfito le posizioni centraliste del legislatore, che ha lasciato immutata la formula del su citato art. 8.

Analoga situazione si è ripresentata anche il 18 maggio 2024 quando le proposte emendative presentate dalla Conferenza unificata per la conversione in legge del d.l. 2 marzo 2024, n. 19 sono rimaste, pressoché, inascoltate. In particolare, in quella sede sono state evidenziate numerose criticità in merito all'istituzione di una cabina di regia, a livello provinciale, coordinata dal prefetto, organo periferico del governo per eccellenza<sup>52</sup>. Secondo le regioni, in particolare, la figura del prefetto sarebbe assolutamente inadatta a garantire l'unità degli interessi territoriali, data la frammentazione del centro di coordinamento istituito su base provinciale.

Tuttavia, nonostante la proposta di emendamento di trasferire la neonata cabina di coordinamento da un livello provinciale ad un livello regionale attribuendo, di conseguenza, al presidente della regione le relative

<sup>50</sup> M. Cammelli, *Regioni, anniversari e sfide per il prossimo futuro*, in questa *Rivista*, 2020, 5.

<sup>51</sup> Documento della Conferenza delle regioni e delle province autonome, n. 4041, 2021, in [www.regioni.it](http://www.regioni.it).

<sup>52</sup> C. Mosca, *Il prefetto rappresentante dello Stato ai servizi del cittadino*, Catanzaro, Rubbettino, 2010; M. T. Sempreviva, *I poteri di coordinamento e di raccordo nel nuovo assetto della prefettura-UTG*, in *Itinerari interni*, 2005, n. 13.

## le regioni italiane e la *governance* del pnrr

funzioni, l'attuale formulazione dell'art. 9 è rimasta identica a quella originariamente prevista. Secondo l'art. 9, infatti, «presso ciascuna prefettura – ufficio territoriale di Governo è istituita una cabina di coordinamento, presieduta dal prefetto o da un suo delegato, per la definizione del piano di azione per l'efficace attuazione dei programmi e degli interventi previsti dal PNRR in ambito provinciale». Nessuna modifica sostanziale, dunque, è stata apportata alla disposizione che riconferma le funzioni di coordinamento al prefetto e la conseguente presenza “mobile” dei rappresentanti delle autonomie territoriali, come fa presagire l'inciso normativo per cui «alla cabina di coordinamento partecipano il Presidente della provincia o il sindaco della città metropolitana o loro delegati, un rappresentante della regione o della provincia autonoma [...] di volta in volta interessati».

D'altronde, non dissimile è stata la posizione anche per quanto riguarda la cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio e le altre strutture di raccordo, la cui composizione caratterizzata dalla presenza “precaria” e limitata della rappresentanza regionale non è stata mai incisa da successivi interventi legislativi finalizzati a stabilizzarne la presenza. Infatti, il legislatore statale, invece di intervenire sull'architettura complessiva della *governance* delineata dal d.l. 77/2021, ed in particolare sulla composizione e sulle funzioni della cabina, ha preferito aggirare il problema con l'istituzione di nuovi organi “di raccordo”, tra cui il ben noto nucleo PNRR stato-regioni.

Questa nuova sede di “confronto” istituita con il d.l. 6 novembre 2021, n. 152 svolge, tuttavia, funzioni di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo limitatamente all'Investimento 3.2 della Missione 2, Componente 1 del PNRR di competenza del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie. Infatti, l'art. 33 d.l. n. 152/2021, così come convertito dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233 prevede che il nucleo provveda a curare l'istruttoria di tavoli tecnici di confronto settoriali con le regioni, prestare attività di assistenza agli enti territoriali, fare da ponte – rispetto alle informazioni raccolte – con le strutture di governo presso la Presidenza del Consiglio, e dare supporto alle regioni nella realizzazione dei c.d. “progetti bandiera”<sup>53</sup>. In particolare, questi ultimi si configurano quali progetti di interesse per il territorio delle regioni e delle province autonome, aventi particolare rilevanza strategica per ciascuna di esse. Ad ogni regione e provincia autonoma

<sup>53</sup> F. Aniello, *Ripensare al ruolo delle autonomie e del mezzogiorno*, in *Rivista AIC*, 2023, n. 2, 63-66; C. Di Martino, *La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra “progetti bandiera” e “poteri sostitutivi”*, in *Consulta online*, 2021, 946 ss.; M. Ceccchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 2022, n. 3, 301-303.

spetta, infatti, l'iniziativa di individuare la proposta di progetto che dovrà essere trasmessa al Ministero per gli affari regionali e le autonomie. Inoltre, è previsto che il suddetto Dipartimento assista nell'elaborazione del progetto le varie realtà territoriali coinvolte, e coordini le iniziative regionali con le amministrazioni titolari degli interventi, proprio attraverso il nucleo PNRR.

Ancora una volta, il principio cardine che deve orientare l'attività di supporto promossa dal Dipartimento, è quello di leale collaborazione fra i diversi livelli istituzionali di intervento. Ma al di là delle dichiarate espressioni di principio, la leale collaborazione e reciproco supporto tra governo e autonomie si rendono ancor più attuali e necessari a fronte del fatto che i progetti bandiera si riferiscono ad interventi PNRR la cui titolarità è rimessa alle amministrazioni centrali, ma che verosimilmente dispiegheranno i loro effetti direttamente sui territori e a beneficio delle comunità presenti sul territorio.

Per cui, nel protocollo d'intesa, sottoscritto il 20 aprile 2022, con il quale veniva sancito l'impegno formale da parte dell'esecutivo di coinvolgere regioni e province autonome nell'attuazione del PNRR per rendere effettivo il coordinamento, vengono individuati diversi strumenti: in particolare, accordi *ex art. 15, l. 7 agosto del 1990, n. 241 (art. 3, c. 1, lett. e)*), tavoli di coordinamento tra il DARA e le strutture operative delle regioni (art. 4 c. 2), e in ultimo anche comitati di coordinamento e monitoraggio formati da tre rappresentanti del DARA e un rappresentante per ogni altra parte (art. 5, c. 1)<sup>54</sup>.

Tuttavia, benché appaia evidente lo sforzo politico di valorizzare le regioni, quantomeno sotto il profilo progettuale nella *fase esecutiva* del Piano, questa misura non coglie nel segno il cuore del problema fungendo da "mero palliativo", in quanto sarebbe necessaria un'organica riorganizzazione dell'assetto della *governance* a favore di un maggior coinvolgimento su tutte le Missioni del Piano delle autonomie territoriali e locali al fine di garantire una coerenza tra la dimensione attuativa delle opere e gli obiettivi fissati dagli organismi di vertice.

Infatti, lo sviluppo e la realizzazione dei progetti bandiera rafforzano la posizione delle regioni quali principali soggetti attuatori, lasciando, tuttavia, invariata la titolarità dei progetti e il potere di fissare gli obiettivi in capo alle amministrazioni centrali. In altri termini, il decisore politico da un lato trattiene saldamente presso il centro la funzione d'indirizzo e, dall'altro, nel

<sup>54</sup> Protocollo d'intesa 20 aprile 2022, sottoscritto tra il MARA, il MI, il MEF, il MASA, il MASE, il MIT, il MIM, il MUR, il MIC, il MS, il MITD, il MPCs, il MPG e il SSS, per disciplinare le modalità di collaborazione per l'elaborazione e la realizzazione dei progetti bandiera ai sensi dell'art. 33, c. 3, lett. b), d.l. 6 novembre 2021, n. 152, in [www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it).

## le regioni italiane e la governance del pnrr

tentativo di compensare l'eccessivo accentramento, affida alle regioni e agli enti territoriali un ruolo, di primaria importanza, nella fase di realizzazione degli interventi. Fulgido esempio di tale asimmetria è dato proprio dalla progressiva proliferazione di accordi bilaterali siglati tra enti territoriali e ministeri, mediante i quali “negoziare” volta per volta spazi di manovra nei singoli progetti PNRR<sup>55</sup>.

### 5. Gli effetti del mancato coordinamento tra centro e territori nell'allocazione e gestione delle risorse

Gli effetti del mancato coinvolgimento delle regioni sono visibili già a partire dall'impianto del PNRR, che in assenza delle indicazioni rese dagli enti territoriali, non individua se non in limitati casi, i progetti specifici da finanziare, rimettendo piuttosto ai soggetti attuatori tale onere. Sul punto si tenga presente che su 187 linee di investimento, la maggior parte sarebbe priva di indicazioni, se non in 65 di cui 37 con riferimenti territoriali espliciti e 28 con indicate solo le modalità di riparto per territorio<sup>56</sup>.

L'assenza di indicazioni specifiche nel Piano è da imputare, quasi interamente, alla consapevole scelta del decisore politico di non voler recepire le proposte avanzate dalle diverse realtà regionali in sede di formazione del Piano, elemento che ha di fatto precluso *ab origine* la possibilità di individuare puntualmente i singoli investimenti. Questo in quanto le realtà territoriali sono le uniche realmente capaci di intercettare in tempi brevi le fragilità e le criticità, ma anche le esigenze specifiche dei territori, traducendole in progetti e atti di programmazione.

Per questo il Piano è stato dotato solo in via residuale di linee di investimento già ben definite per quanto concerne le quote di finanziamento e le opere da realizzare, mentre la restante parte è stata rimessa alla gestione diretta delle regioni e degli enti locali per oltre il 50% delle risorse complessive, fermo restando la irrilevante portata delle misure a sportello e delle misure rimesse alle Amministrazioni centrali<sup>57</sup>.

La contraddizione che ne deriva è evidente. Gli enti territoriali, infatti, pur essendo i principali terminali nella gestione delle risorse<sup>58</sup> sono stati

<sup>55</sup> C. B. Ceffa, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR*, cit., 75-76.

<sup>56</sup> G. Viesti, C. Chiapperini e E. Montenegro, *Le città italiane e il PNRR*, in *Working Paper - Urban@it*, 2022, n. 13, 9.

<sup>57</sup> G. Viesti, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, Roma, Donzelli, 2023, 46-47.

<sup>58</sup> Si v. Fondazione IFEL – ANCI, report sullo stato di attuazione del PNRR e il ruolo dei comuni, 2024, in [www.ancidigitali.it](http://www.ancidigitali.it).

estromessi “a monte” dal processo di formazione del Piano, mentre “a valle” sono stati relegati ad un ruolo marginale, privo di rilievo negli organi di indirizzo e di controllo.

Un primo e rilevante effetto di questa contraddizione si può intravedere già nei criteri di allocazione delle risorse del Piano, non sempre coerenti con le relative esigenze di programmazione delle regioni e degli enti locali. Infatti, secondo gli studi condotti da Gianfranco Viesti, Carmela Chiapperrini ed Emanuela Montenegro, l’assenza di confronto con le forze economico-sociali e le realtà territoriali ha prodotto un’intollerabile asimmetria tra le diverse regioni e comuni. Si pensi che – in termini percentuali – è stata riscontrata una “iper-concentrazione” di risorse nei maggiori centri demografici del Paese, con una conseguente contrazione nelle realtà locali e territoriali più modeste soprattutto nel sud Italia. Ciò è provato anche dall’analisi condotta da chi scrive sui dati forniti dal report della Camera dei deputati e del Senato. Dal documento in oggetto<sup>59</sup>, si può evincere come vi sia un importante divario tra i maggiori centri demografici del nord e i minori centri demografici del sud, salvo qualche eccezione.

Ad esempio, nella regione Sicilia sono stati attivati ad ora 21.295 progetti finanziati su fondi PNRR di cui 933 nella piccola provincia di Caltanissetta (246.960 popolazione residente) per un valore di 310.752.688,00 euro, ossia pari ad appena 1.258,00 euro *pro capite* investiti se si considera il tasso demografico della provincia al 2024. Situazione analoga anche nella provincia di Pescara in Abruzzo (371.378 popolazione residente) con appena 513.385.338,98 euro di investimenti PNRR pari a 1382,00 euro *pro capite* e nella provincia di Brindisi in Puglia (377.973 popolazione residente) con 426.374.116,76 euro di risorse, ossia pari a solo 1128,00 euro *pro capite* di fondi PNRR. In tal contesto, è possibile rilevare dati ancora più allarmanti se si considera la regione Sardegna. Infatti, nella provincia di Oristano (149.078 popolazione residente) sono stati attivati solo 92 progetti per il valore di 89.833.373,29 euro, quindi pari ad appena 602,00 euro *pro capite*.

Per cui, se si mettono a confronto questi dati con quelli relativi alle grandi città metropolitane del nord Italia, si evince come l’allocazione *pro capite* di risorse del Piano nei piccoli centri del sud non solo non supera le cifre degli investimenti dei grandi centri del nord – quando avrebbero dovuto essere maggiori – ma in alcuni casi è anche di molto inferiore.

<sup>59</sup> Si v. Parlamento italiano Servizio Studi Camera dei deputati, XIX Legislatura dossier n. 28/7, *Monitoraggio dell’attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza – i traguardi e gli obiettivi al 30 giugno 2024*, in [www.documenti.camera.it](http://www.documenti.camera.it).

## le regioni italiane e la governance del pnrr

Se si attenziona ad esempio, il caso della città metropolitana di Torino (2.203.353 popolazione residente) si rileva come siano stati investiti ben 3.12.996.631 euro, pari a circa 1418 euro *pro capite*. Nel caso della Città metropolitana di Bologna (1.018.344 popolazione residente) il divario aumenta ulteriormente visto che sono stati attivati 4.965 progetti per il maggior valore di 2.698.303.920,98 euro, ossia circa 2650,00 euro di risorse investite *pro capite*. Un dato che fa emergere, al netto di eccezioni, come nel caso della provincia di Potenza con 2587 euro *pro capite* investiti o di Reggio Calabria con i suoi 2.030,00 euro *pro capite*, un rilevante distacco in termini di investimenti *pro capite* tra nord e sud.

Tale situazione, d'altronde, è riconfermata anche nell'analisi dei dati aggregati relativi all'allocazione delle risorse su base nazionale, dalla quale emerge come i finanziamenti PNRR assegnati a luglio 2024 sono stati ripartiti per il 38,8 per cento al nord, 16,6 per cento al centro e il 34 per cento al mezzogiorno, ovverosia 6 punti percentuali in meno rispetto alla riserva del 40 per cento prevista per il meridione, e quasi 5 punti percentuali in meno rispetto alle risorse destinate ai territori del nord Italia<sup>60</sup>; scelte che rischiano di acuire, invece che ridurre, il divario sociale e territoriale tra le diverse città e regioni italiane.

Oltre a ciò, gli effetti dirompenti del mancato coordinamento si rilevano anche nella strategia di gestione delle risorse. Ad esempio, se si considera l'ambito degli investimenti per la rigenerazione delle aree rurali si può notare come sia stata del tutto disattesa una strategia comune volta a delineare una configurazione unitaria dell'azione al fine di disinnescare potenziali effetti distorsivi sui territori. Caso emblematico è stato quello dell'investimento "attrattività dei borghi" che ha previsto un finanziamento di oltre un miliardo di euro: nonostante questo sia stato caratterizzato dalla tendenza da parte delle comunità locali di valorizzare le tradizioni agricole dei territori – si pensi alla realizzazione di scuole per la pastorizia – non è stato dotato di un coordinamento strategico con le varie misure settoriali in ambito agricolo a sostegno degli obiettivi perseguiti dal Piano<sup>61</sup>.

A rendere il quadro ancora più complesso si aggiunge anche la patologica inefficienza di molti soggetti attuatori – soprattutto le regioni e gli enti locali del sud – fortemente indeboliti a causa di politiche fiscali restrittive

<sup>60</sup> Si v. Fondazione IFEL – ANCI, report sullo stato di attuazione del PNRR e il ruolo dei comuni, 2024, in [www.ancidigitali.it](http://www.ancidigitali.it).

<sup>61</sup> R. Henke, D. Stort, *Il Pnrr per l'agricoltura e le aree rurali: strategie e governance*, in *Pnrr Italia- Il difficile equilibrio tra i territori*, a cura di G. Corò, M. De Castris e D. Scalera, Roma, Donzelli, 2022, 168-171.

che hanno contribuito a ridimensionare le dotazioni organiche, con un impatto sulla capacità progettuale<sup>62</sup>. D'altronde, è noto come negli ultimi anni nei comuni italiani si è registrata una perdita complessiva di circa ottantamila dipendenti (il 20 per cento), più accentuata nel mezzogiorno (il 24,3 per cento) rispetto al centro-nord (il 17,8 per cento), passando da una media di 50 unità per comune a 42 (da 69 a 62 ogni diecimila abitanti)<sup>63</sup>. Situazione attenzionata anche dalla Corte dei conti per la Campania che ha evidenziato nella relazione annuale per l'anno 2023-2024, come gli enti già caratterizzati da una precaria situazione finanziaria e organizzativa potrebbero avere non poche difficoltà nella gestione di uno strumento complesso come il PNRR, anche per la necessità di dover sostenere con risorse proprie i costi conseguenti e non coperti dalla misura. Ad esempio, nel caso degli investimenti di edilizia scolastica – si pensi agli asili nido costruiti su fondi PNRR – ai costi dell'opera devono essere computati in aggiunta anche i costi per l'assunzione del personale docente da impegnare nella struttura, con ulteriore aggravio economico per l'ente<sup>64</sup>.

## **6. Segue. Gli strumenti messi in campo dall'ordinamento in caso di ritardi, inerzia o difformità: i poteri sostitutivi**

Conscio delle suddette contraddizioni, il legislatore già nel 2021 è intervenuto con la previsione normativa dell'art. 12 del già richiamato “decreto semplificazioni”, per dare la possibilità al governo di individuare determinati soggetti ai quali attribuire, in via sostitutiva, il potere di adottare tutti gli atti necessari per la corretta esecuzione dei progetti.

L'istituto dei poteri sostitutivi<sup>65</sup> trova, in via generale, copertura costituzionale in due distinte disposizioni ossia agli artt. 117, c. 5, e 120, c. 2, della Costituzione. In particolare, l'art. 120 prevede che il governo può esercitare il potere sostitutivo nel caso di inadempimento di norme o trattati internazionali, normative dell'Unione europea, e in casi di rischio dell'incolumità o della sicurezza pubblica. Sul punto la giurisprudenza e la dottrina hanno

<sup>62</sup> Si v. CENSIS, rapporto sulla situazione sociale del Paese n. 56, 2022, in [www.censis.it](http://www.censis.it)

<sup>63</sup> Si v. ISTAT, report su *Comuni: vincoli strutturali e opportunità del PNRR*, 2024, in [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>64</sup> C. Conti, *Campania*, relazione sull'attività di controllo per l'anno 2023/2024, 2024, 9..

<sup>65</sup> E. Esposito, *Il potere sostitutivo. Amministrazione centrale ed enti locali*, Napoli, Jovene, 1968; V. Tamburrini, *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, Giuffrè, 2012; C. Barbati, *La tipizzazione giurisprudenziale dei poteri sostitutivi statali*, in *Le Regioni*, 1990, 109 ss.

chiarito, già da tempo, che per sostituzione si intende l'intervento di un ente, un organo o un potere in ambiti di competenza di un altro ente, organo o potere, al fine di garantire la realizzazione di interessi primari alla luce delle esigenze di unità dell'indirizzo politico<sup>66</sup>.

Tuttavia, contrariamente a quanto accade nell'art. 1, che espressamente richiama la norma costituzionale, l'art. 12 non sente la necessità di ancorare la sua legittimità nel solco del richiamato art. 120 Cost. né dell'art. 8, l. 5 giugno 2003, n. 131<sup>67</sup>.

Nonostante tale apparente dimenticanza, la disposizione non soffre di alcuna carenza sotto il profilo della legittimità costituzionale, tenuto conto della consolidata posizione assunta dalla Corte costituzionale secondo cui «l'art. 8 della l. n. 131 del 2003 non deve necessariamente applicarsi ad ogni ipotesi di potere sostitutivo previsto dalla legge ove quest'ultima ne disciplini espressamente in maniera diversa l'esercizio (sentenza n. 254 del 2009; sentenza n. 240 del 2004). Il modello procedurale indicato nell'art. 8 della l. n. 131 del 2003 non esaurisce, dunque, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi e lascia impregiudicata la possibilità che il legislatore, con normativa di settore, disciplini altri tipi di intervento sostitutivo»<sup>68</sup>. Ebbene, la Corte afferma che è possibile da parte del legislatore definire nuove modalità di esercizio del potere, fermo restando che tali interventi sostitutivi costituiscono un'eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni definite dalla legge e devono, ad ogni modo, essere soggetti alle medesime condizioni e limiti elaborati dalla giurisprudenza.

In tal senso, la dottrina è solita ricondurre la disciplina dei poteri sostitutivi a due distinte *species*, seppur appartenenti ad un unico *genus*: i poteri

<sup>66</sup> A. Tabacchi, *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell'attuazione del PNRR*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 9, 133; S. Pajno, *La sostituzione tra gli enti territoriali nel sistema costituzionale italiano*, Palermo, :due punti, 2007; C. Mainardis, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, Giuffrè, 2007; P. Caretti, *L'assetto dei rapporti fra competenza legislativa statale alla luce del nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1223; T. Groppi e M. Olivetti, *La Repubblica delle autonome*, Torino, Giappichelli, 2003, 235.

<sup>67</sup> L'art. 8, c. 1, l. 5 giugno 2003, n. 131 stabilisce che: «nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento».

<sup>68</sup> C. cost., 4 maggio 2015, n. 171.

sostitutivi c.d. “ordinari” e quelli c.d. “straordinari”. La differenza che intercorre tra le due tipologie di poteri sostitutivi, tuttavia, non sembra essere ravvisabile in una diversità ontologica<sup>69</sup> dal momento che in entrambi i casi trattasi di poteri amministrativi. Piuttosto la differenza si estrinseca proprio nel presupposto giustificativo del potere.

Infatti, mentre nel caso dei poteri straordinari la deroga alla competenza è legittimata direttamente dalla costituzione qualora non siano in grado di garantire taluni interessi costituzionali, il secondo caso è giustificato da una norma di legge che in via temporanea e per esigenze legate all'impossibilità del livello di governo inferiore di esercitare correttamente le proprie funzioni, attribuisce al governo superiore il potere di intervenire in sostituzione, alla luce del principio di sussidiarietà<sup>70</sup>.

Per cui, forse, sarebbe più opportuno parlare, in luogo di poteri sostitutivi “straordinari”, di poteri sostitutivi espressione dell'art. 120, c. 2, Cost.; e in luogo di poteri sostitutivi “ordinari”, di poteri sostitutivi “ulteriori” rispetto a quelli previsti dall'art. 120, c. 2<sup>71</sup>.

Tuttavia, al di là della qualificazione, anche i poteri sostitutivi “ordinari” sono soggetti al rispetto di una serie di limiti e requisiti tracciati dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla nota pronuncia del 2004. Secondo la Corte, in primo luogo le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi devono essere previste e disciplinate sempre e comunque dalla legge; in secondo luogo, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività «prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)»<sup>72</sup>; e infine, la legge deve apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione<sup>73</sup>. D'altronde, in questo solco, si colloca anche il richiamato art. 8, l. n. 131 del 2003 che prevede che il legislatore possa disciplinare altri tipi di intervento sostitutivo, nella loro più ampia latitudine semantica, purché siano rispettati i principi tracciati dalle disposizioni costituzionali.

Ne consegue che l'introduzione della specifica disciplina prevista dal d.lgs. n. 77/2021 in ambito di PNRR che introduce i poteri sostitutivi appare conforme ai limiti e ai principi costituzionali.

<sup>69</sup> L. Buffoni, *La metamorfosi delle funzioni di controllo nella Repubblica delle Autonomie. Saggio critico sull'art. 120 co II, della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2008, 293.

<sup>70</sup> A. De Michele, *I poteri sostitutivi nel sistema delle relazioni tra Stato, Regioni e Enti locali*, Bologna, Bononno, 2010, 223 ss.

<sup>71</sup> M. Peruzzi, *In materia di poteri sostitutivi ex art. 230 della costituzione*, in *Nuove autonomie*, 2005, 402.

<sup>72</sup> C. cost., 18 febbraio 1988, n. 177.

<sup>73</sup> *Ex plurimis*, C. cost., 27 gennaio 2004, n. 43 e C. cost., 9 marzo 2018, n. 56.

## le regioni italiane e la governance del pnrr

Tale strumento non è concepito quale soluzione ordinaria rispetto alle inefficienze del livello di governo inferiore che avrebbe dovuto agire<sup>74</sup>, ma piuttosto quale *extrema ratio*<sup>75</sup> alla quale giungere solo qualora non fosse stato possibile agire in via preventiva. Non è un caso che il presupposto per l'attivazione dei poteri sostitutivi disciplinati dall'art. 12 si fondi proprio sul mancato rispetto degli obblighi e degli impegni finalizzati all'attuazione del PNRR da parte degli enti; in particolare, la mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, con correlata messa a rischio del conseguimento degli obiettivi previsti. Nel dettaglio, l'art. 12 prevede che il potere sostitutivo si possa esercitare in due distinti casi: allorché sia accertato un grave inadempimento da parte del soggetto attuatore e nel caso in cui venga rilevato il rischio di non conseguire gli obiettivi previsti dal Piano ovvero di non portare a termine i singoli interventi.

A garanzia dell'autonomia delle regioni e degli enti territoriali, tuttavia, il predetto decreto legge, sulla falsa riga della l. n. 131/2003, prevede un rigido schema procedurale per il corretto esercizio dei suddetti poteri. In particolare, la procedura prende avvio con la comunicazione delle Amministrazioni titolari degli interventi delle relative criticità emerse durante l'attuazione. Una volta segnalato il potenziale rischio, il presidente del Consiglio dei ministri su proposta della cabina di regia o del ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a quindici giorni. In caso di perdurante inerzia dopo il termine assegnato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro competente, sentito il soggetto attuatore (in tal caso basta l'acquisizione di un parere) il Consiglio dei ministri individua un soggetto terzo ovvero nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari. Tale procedimento viene adottato non solo in caso in cui venga segnalata un'inerzia o un grave inadempimento del soggetto attuatore, ma anche nel caso in cui vi sia una difformità nell'esecuzione dei progetti o degli interventi del Piano.

Inoltre, dopo la modifica del d.l. n. 13/2023, è stato previsto che il potere sostitutivo può essere esercitato «anche qualora il ritardo o l'inerzia riguardi una pluralità di interventi ovvero l'attuazione di un intero programma di interventi». Con tale disposizione il legislatore, dunque, ha ricono-

<sup>74</sup> S. Pajno, *Un bilanciamento dei poteri sostitutivi straordinari a vent'anni dall'entrata in vigore della legge cost, n. 3 del 2001 con qualche modesta proposta*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 20, 104-105.

<sup>75</sup> A. Tabacchi, *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi*, cit., 129.

sciuto allo stato centrale il potere di intervenire in maniera pervasiva e con misure molto ampie<sup>76</sup>.

Per cui, la disciplina segnata nel decreto legge, «lungi dall'essere necessariamente espressione di un modello ordinamentale centripeto»<sup>77</sup>, cerca di conciliare l'esigenza di unità dell'indirizzo politico da un lato con l'esigenza di autonomia e differenziazione dall'altro; un delicato equilibrio che si cerca di raggiungere proprio attraverso schemi procedurali che prevedono il coinvolgimento preventivo delle regioni e degli enti locali attuatori (mediante parere) quale condizione indefettibile per l'esercizio del potere sostitutivo.

La Corte costituzionale<sup>78</sup> ha, infatti, chiarito che in assetti caratterizzati dal pluralismo istituzionale – come quello italiano – le istanze di unità del Paese possono giustificare una deroga alla regolare ripartizione di funzioni tra governo centrale ed enti substatali, sempre che questa risulti «proporzionata» e «oggetto di un accordo stipulato con la regione interessata». Riguardo la tutela della salute, ad esempio, il ruolo dello stato è quello di garante della qualità dell'assistenza sanitaria, finalizzata al rispetto del diritto fondamentale alla salute e, in tal caso, questo può esercitare il suo potere sostitutivo nei confronti delle regioni, dei comuni, delle città metropolitane e delle province, in vista della tutela di diritti civili e sociali che prescindano dalle delimitazioni territoriali.

La questione dell'inerzia e del suo superamento è perdurante nella storia d'Italia, e ancora oggi molteplici sono i dubbi sull'effettivo successo nel coordinamento delle strutture centrali e locali nella realizzazione degli obiettivi del Piano, ma anche sull'eventuale utilizzo del potere sostitutivo in modo centralizzato. Infatti, il fallimento delle regioni attraverso ritardi, inerzie o difformità è ascrivibile il più delle volte alla mancanza di strumenti tecnici adeguati, che rendono necessario l'intervento del potere sostitutivo da parte dello stato centrale. Per cui, simili inefficienze, stante la possibile presenza di forme patologiche di *mala administration*, il più delle volte sono il frutto di endemiche differenze tra mezzi e risorse di cui le regioni italiane dispongono<sup>79</sup>.

Per questo motivo, il governo prima di sostituirsi temporaneamente nelle funzioni attribuite ad altri enti sub-statali, dovrebbe sempre garantire

<sup>76</sup> L. Maccarone, *L'attuazione del Pnrr e i poteri sostituitivi dello stato nei confronti delle autonomie territoriali*, in questa *Rivista*, 2022, 684.

<sup>77</sup> G. Razzano, *La missione salute del PNRR: le cure primarie, fra opportunità di una "transizione formativa" e unità di indirizzo politico e amministrativo*, in *Corti Supreme e Salute*, 2022, 528.

<sup>78</sup> C. cost. n. 303/2003.

<sup>79</sup> Si v. SVIMEZ, rapporto sull'economia e la società del mezzogiorno, *L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del sud alla ricostruzione*, 2020, in [www.svimez.it](http://www.svimez.it).

## le regioni italiane e la *governance* del pnrr

il pieno coinvolgimento di quest'ultimi nella procedura onde evitare un intollerabile sacrificio del principio di solidarietà e di cooperazione sull'altare dell'unità statale. Infatti, nonostante le numerose clausole che tendono a limitare questo tipo di interventi, il legislatore conserva sempre un ampio margine di discrezionalità, e può esercitare i suoi poteri qualora ritenga esservi un particolare rischio per l'unità dell'azione statale; situazione non del tutto peregrina in un ordinamento multilivello come quello italiano, in cui le funzioni amministrative sono esercitate sia dallo stato centrale mediante anche le sue articolazioni periferiche sia dalle autonomie nei rispettivi ambiti di competenza.

Tuttavia, è bene rimarcare che la sostituzione del governo nelle funzioni delle regioni non rappresenta mai una “vittoria”, ma al più una “sconfitta” dell'intero sistema che avrebbe dovuto prevenire le inefficienze patologiche degli enti territoriali attraverso un approccio non solo funzionale, ma anche e soprattutto strutturale, coinvolgendo la periferia territoriale nelle decisioni del centro e non viceversa<sup>80</sup>.

### 7. Brevi notazioni conclusive

Con la richiesta di pagamento della c.d. sesta rata, presentata dallo Stato italiano alla Commissione europea il 28 giugno 2024, il PNRR si è avviato con successo verso il suo sesto giro di boa della fase attuativa; una fase che, come è facile intuire, necessita, ora più che mai, di un'effettiva cooperazione tra tutti i diversi livelli istituzionali, in particolare tra le amministrazioni centrali titolari degli interventi e gli enti territoriali beneficiari dei fondi, affinché le misure finanziate dal Piano siano in grado di intercettare e dare seguito alle esigenze delle singole realtà territoriali.

Ciò che si vuole scongiurare è che il Piano nazionale di ripresa e resilienza si riveli per l'Italia un mero “simulacro di idee”, incapace di produrre effetti a lungo termine, che si attesti ad una mera dimensione presente. Una simile parabola, d'altronde, è tanto più possibile quanto certa se il PNRR continuerà ad essere valutato solo sulla base del raggiungimento di obiettivi a medio termine ovvero sulla capacità di realizzare opere tecnicamente all'avanguardia, senza invece considerare gli effetti che sta già producendo nel Paese.

In tal senso, il metro di misura per valutare la corretta riuscita del Piano

<sup>80</sup> T. Martines, A. Ruggeri e C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2022.

è da ricercare non tanto nella realizzazione della singola opera di progetto, ma nella sua capacità di produrre effetti diretti al tessuto economico e sociale, nonché nella sua capacità di dare nuovo slancio alle amministrazioni, la cui efficienza rappresenta un formidabile catalizzatore per la crescita produttiva del Paese. Una sfida, che tuttavia si ritiene non possa non passare attraverso una rivalutazione del rapporto tra stato centrale e regioni, retto dai principi di leale collaborazione, solidarietà e sussidiarietà ampiamente richiamati in dottrina e giurisprudenza<sup>81</sup>.

Gli interventi contenuti nel PNRR non dovrebbero, dunque, muoversi in una rigida separazione di competenze e di funzioni tra stato e regioni, ma piuttosto, dovrebbero garantire un ragionevole bilanciamento tra l'esigenza di unità dell'azione statale, che trova la sua consacrazione all'art. 5 Cost., e l'esigenza di autonomia e differenziazione degli enti territoriali, che invece trova la sua ragion d'essere nelle pieghe degli artt. 114, 117 e 118 Cost.

Tale equilibrio, d'altronde, non è da intendersi quale mera enunciazione di principio, funzionale ad arginare le onnivore pretese dello stato centrale nei confronti delle realtà territoriali, ma quale presupposto per garantire un'efficace aderenza degli investimenti rispetto ai territori in cui verranno realizzati; e di conseguenza un'efficiente gestione delle risorse.

Per cui, nonostante nel panorama italiano, fortemente tratteggiato dalle vivaci tinte del pluralismo istituzionale, risulti a volte difficile coniugare la differenziazione delle regioni con le spinte centripete del governo, il decisore politico non dovrebbe mai desistere dalla costante ricerca di un punto di convergenza tra poli apparentemente contrapposti, attraverso una leale cooperazione che insista sul progressivo coinvolgimento delle autonomie nei processi decisionali e nella programmazione economica in quei settori in cui è indefettibile la presenza dei territori.

Infatti, questo quadro "impressionistico", ulteriormente ravvivato dalle molteplici sollecitazioni promosse delle regioni durante la fase attuativa del Piano, anche se in parte ridimensionate dalla nota sentenza del 12 marzo 2021, n. 37 della Corte costituzionale<sup>82</sup>, rappresenta un primo e

<sup>81</sup> E. Guerrieri, *La chiamata in sussidiarietà e il 'mutevole' principio di leale collaborazione. Nota alla sentenza Corte cost. n. 31 del 2024*, in *Rivista AIC*, 2024, n. 4; A. Paiano, *Forme di raccordo fra stato e autonomie territoriali: il principio di leale collaborazione e il sistema delle conferenze*, in *Oss. font.*, 2020; M. Mancini, "Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà": *trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in *Ricerche Giuridiche*, 2014.

<sup>82</sup> A. Poggi, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?) (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021)*, in *Rivista AIC*, 2021, n. 4; G. Boggero, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al "regionalismo della separazione"*, in *Quad. cost.*, 2021;

fondamentale banco di prova per permettere alla periferia territoriale di entrare nei processi decisionali a partire proprio dall'attuazione del PNRR, riacquistando quello spazio d'azione che gli era stato negato in fase di formazione.

A tal proposito sarà interessante attenzionare nei prossimi mesi come la l. 26 giugno 2024, n. 86, recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, c. 3, Cost. agirà sul delicato equilibrio tra centro e territori nella *governance* del PNRR. Tale analisi dovrà procedere passando per il guado necessario della recente sentenza della Corte costituzionale 3 dicembre 2024, n. 192<sup>83</sup>, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse disposizioni della succitata legge, con particolare riguardo per l'art. 1, c. 2, nella parte in cui prevede che «[l']attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...], anziché «[l']attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]]<sup>84</sup>. Infatti, la Corte, in quella sede, ha ribadito che l'art. 116, c. 3, della Costituzione non può essere interpretato se non alla luce del principio di sussidiarietà che impone un giudizio di adeguatezza fondato su specifiche funzioni. Con ciò la Corte ha stabilito che la legge debba prevedere in modo puntuale e determinato le funzioni oggetto di devoluzione escludendo la possibilità di devolvere l'intera materia nella sua totalità. Tale assunto, d'altronde, trova conferma anche nel dato letterale della norma costituzionale secondo cui possono essere attribuite alle regioni «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie [...]]».

Ad ogni modo, al di là dei rinnovati equilibri istituzionali, appare evidente come l'intervento delle regioni nell'attuazione del Piano non sia più un'opzione da attivare, ma un elemento indefettibile al quale lo stato centrale non può rinunciare; ciò in quanto le istituzioni regionali assieme agli enti locali, per via della loro posizione privilegiata, prossima ai bisogni della collettività, sono gli unici soggetti in grado di cogliere anzitempo, le esigen-

B. Caravita, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, 21 aprile 2021.

<sup>83</sup> C. Buzzacchi, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Rivista Astrid*, 2024, n. 18; E. Cheli, *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in *Rivista Astrid*, 2024, n. 18; V. Cerulli Irelli, *Osservazioni “a prima lettura” sulla sentenza della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata*, in *Rivista Astrid*, 2024, n. 18; C. Pinelli, *Sulla premessa alla motivazione della decisione della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata (sent. n. 192 del 2024)*, in *Rivista Astrid*, 2024, n. 18.

<sup>84</sup> C. cost., 14 novembre 2024, n. 192.

ze, le fragilità e soprattutto le trasformazioni in atto sui territori, e di tradurli in scelte politiche di indirizzo.

Pare inevitabile, dunque, un intervento legislativo in tal senso, volto ad innovare l'articolato del d.l. n. 77/2021 a partire proprio dall'art. 2, così da rendere la rappresentanza delle regioni stabile ed effettiva e conseguentemente ridurre la distanza, anacronistica, creatasi tra il centro operativo e i terminali attuativi sui territori.

D'altronde, nell'attuale panorama normativo della *governance* caratterizzato dalla persistente presenza di frizioni e contraddizioni, sembra evidente che la comunicazione interistituzionale e l'avvio verso una effettiva cooperazione tra i diversi livelli di governo sia l'unica strada praticabile per garantire la corretta riuscita del PNRR e salvaguardare uno dei suoi obiettivi principali ovvero sia il riequilibrio territoriale e il superamento delle disuguaglianze sociali; un obiettivo che, negli ultimi anni, è divenuto una vera e propria "missione" per lo Stato italiano, che ha dovuto far fronte ad una crisi pandemica e ad una crisi energetica senza precedenti, che hanno contribuito ulteriormente a deteriorare la già fragile coesione sociale, economica e territoriale del Paese.

#### *Abstract*

*The paper analyzes the administrative structures provided for by Legislative Decrees n. 77/2021 and n. 13/2023 in the governance of the PNRR, with particular attention to the role of regions. It should be noted that the management of the Plan has been centralised in the hands of the executive, limiting the effective involvement of the Regions, already marginalised in the ascending phase of formation. This arrangement raises doubts in the light of the principle of loyal cooperation, repeatedly recalled by the Constitutional Court in the presence of concurrent competences. The legislation in question relegates the regions to mere implementing subjects or stakeholders, preventing them from influencing strategic and financial choices, even in sectors of their competence, such as health protection. The author therefore proposes a critical reflection on the current model of governance, highlighting the tensions between decision-making centralism and territorial autonomy, as well as the structural limits that hinder a full implementation of the principle of differentiation.*