ARCHIVIO ISTITUZIONALE DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna
Archivio istituzionale della ricerca

Le regioni italiane e il PNRR : la (vana) ricerca di canali d’accesso all’agenda

This is the final peer-reviewed author’s accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:
Profeti, S. (2021). Le regioni italiane e il PNRR : la (vana) ricerca di canali d’accesso all’agenda. RIVISTA ITALIANA DI POLITICHE PUBBLICHE, 3, 431-457 [10.1483/102156].

Availability:
This version is available at: https://hdl.handle.net/11585/849873 since: 2022-02-17

Published:

DOI: http://doi.org/10.1483/102156

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (https://cris.unibo.it/).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

12 November 2026

This is the final peer-reviewed accepted manuscript of:

Stefania Profeti, Brunetta Baldi, (2021), Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, (3): 432-457

The final published version is available online at:

https://doi.org/10.1483/102156

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (https://cris.unibo.it)

When citing, please refer to the publisher version.

Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*

Stefania Profeti e Brunetta Baldi

The Italian Regions and the NRRP: The (Vain) Search for Channels to Access the Agenda

Following years of attempted federal reforms, the relationship between the State and the Regions in Italy is still marked by various shortcomings. The essay explores this issue in the formulation of the Italian NRRP by investigating, on the one hand, the vertical relations between the State and the Regions, highlighting both the weak coordination between the two levels of government and the limited involvement of the Regions in the governance structure; on the other, the horizontal relations between the regions, which are affected by competitive drives aimed at defending regional interests that are differentiated according to the North-South cleavage. Based on the analysis carried out, the study proposes some interpretative keys which call into question polity, politics, and policy factors.

Keywords: National Recovery and Resilience Plan; Multilevel governance; Regionalism; Territorial competition; Italy.

1. Introduzione

Di recente le vicende legate alla formulazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), parallelamente a quelle della gestione della pandemia (prima e seconda ondata), hanno largamente evidenziato le criticità delle relazioni multilivello in Italia, con particolare riferimento al rapporto Stato-regioni e nell'ambito di una *polity* che una intensa stagione di riforme ha reso quasi-federale.

Nella gestione della pandemia, si è assistito ad un vero e proprio scontro tra governo centrale e amministrazioni regionali, che ha mes-

* *Si ringraziano i due referees anonimi per i preziosi suggerimenti. Un ringraziamento particolare va anche a Renata Lizzi, che ha partecipato alla prima fase di raccolta dei dati empirici.*

so in luce alcuni aspetti critici nel rapporto tra i due livelli istituzionali, già documentati in studi precedenti (Rolla 2019): le difficoltà dello Stato a giocare un ruolo di indirizzo nazionale (Ceccanti 2021);il rapporto controverso in materia sanitaria, in bilico tra gli ampi po- teri appannaggio delle regioni e la competenza esclusiva dello Stato sulle questioni di «profilassi internazionale» (Vicarelli e Neri 2021);la forza politico-istituzionale e la visibilità mediatica dei presidenti di regione (Musella 2020), confermata sul piano elettorale nelle elezioni regionali del 2020[1]; ma soprattutto la debolezza delle sedi istituzionali per l'esercizio della «leale collaborazione» fra i livelli di governo e il primato della Conferenza (dei presidenti) delle regioni e province autonome (CR), un'organizzazione di diritto privato non prevista dall'ordinamento, quale sede di confronto politico fra il governo e le regioni (Baldi e Profeti 2020). Nell'insieme, il quadro che è sembrato delinearsi è quello di un rapporto Stato-regioni di natura competitiva (Vampa 2021b) corretto da prassi informali di mediazione politica supportate dalla CR al fine di assicurare una necessaria seppure faticosa collaborazione (Baldi e Profeti 2020).

Ulteriori criticità seppur meno visibili sul piano mediatico, si sono registrate nel corso del processo di gestazione del PNRR), oggetto del presente saggio. Sebbene per i PNRR (a differenza di quanto accade per altre fonti di finanziamento europee come i fondi struttura- li, che richiedono da regolamento l'attivazione di un partenariato verticale Stato-regioni) la responsabilità della programmazione degli interventi e della messa a punto della governance relativa all'implementazione sia formalmente in capo ai soli governi nazionali, le istituzioni europee[2] e lo stesso regolamento del *Recovery Fund*[3] raccomandano tuttavia, in linea con la prassi della *multilevel governance* europea, di consultare tutti i livelli territoriali già nella fase di formulazione oltre che in quella di attuazione dei Piani. In Italia si è invece assistito ad un ruolo decisamente marginale delle regioni, poste dal governo sullo stesso piano degli enti locali nonostante la loro ampia competenza legislativa e programmatoria in molte delle aree

[1] Si vedano particolarmente le affermazioni plebiscitarie di Luca Zaia in Veneto e Vincenzo De Luca in Campania (Vampa 2021a).

[2] Si vedano, ad esempio: Parere ECON-VII/009 del Comitato delle Regioni, 12-14 ottobre 2020; «EU's President Michel wants to involve regions more closely in recovery plans», 18 marzo 2021: https//www.euractiv.com/section /economy-jobs/news/eus-michel-wants-to-involve-regions-more-closely-in-recovery-plans/; Commissione Europea, 22 gennaio 2021, *Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans* – Part 2, p. 10.

[3] Cfr. Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

di policy poste a missione del Piano, a seguito di numerose riforme ispirate al federalismo. In questo frangente, a differenza di quanto accaduto durante la gestione dell'emergenza pandemica, nemmeno l'azione congiunta tramite la CR è riuscita a supplire alla debolezza delle sedi istituzionali di coordinamento tra Stato e regioni.

Partendo da tali premesse, questo contributo intende ricostruire i tentativi (vani) di accesso regionale alla formulazione del PNRR italiano, con una finalità sia descrittiva che interpretativa. Dal punto di vista descrittivo, si analizzeranno dapprima le interazioni verticali tra lo Stato e le regioni e, successivamente, quelle orizzontali fra le regioni, quali dimensioni consolidate degli studi sulle relazioni intergovernative (Agranoff 2004) e sulla governance multilivello (Piattoni 2005). Nello specifico, facendo particolare riferimento al funzionamento del sistema delle Conferenze, verranno documentati la dinamica di centralizzazione e lo scarso uso dei canali di coordinamento che hanno caratterizzato l'elaborazione del PNRR, lasciando le regio-ni ai margini del processo; dall'altro lato, saranno invece ricostruitele strategie elaborate dalle singole regioni (o da gruppi di regioni) per promuovere i propri interessi indipendentemente dai canali di rappresentanza territoriale.

Sul piano interpretativo, l'evidenza raccolta consentirà di formulare alcune ipotesi sulle ragioni della marginalità delle regioni nel corso del processo di elaborazione del PNRR, e delle successive strategie da loro adottate, riflettendo su quale sia stato il peso dei fattori istituzionali (di *polity*), delle dinamiche di *politics* e della specifica natura della policy in oggetto. Obiettivo di fondo del saggio è infatti quello di ampliare la riflessione sull'attuale stato dei rapporti Stato-regioni nel sistema politico italiano, e sulle sue perduranti criticità nel quadro dell'incompiutezza delle riforme federali (Baldini e Baldi 2014), attraverso una lente diversa da quelle più frequentemente adottate dalla letteratura giuridica e politologica, spesso concentrate sui conflitti di competenze su singole aree di intervento (Bilancia 2020; Neri 2020) e molto meno sul concorso delle regioni alle scelte di spesa pubblica riguardanti l'intero paese. Il PNRR, che lega la realizzazione di progetti specifici a propositi di più ampio respiro quali la realizzazione di riforme in settori chiave dell'intervento pubblico e l'allocazione di ingenti risorse sull'intero territorio nazionale, offre infatti un'importante occasione per interrogarsi sia sul ruolo svolto dal livello di governo intermedio nella definizione delle traiettorie di sviluppo dell'intero paese, ovvero su quanto le regioni, nel quadro di una *polity* quasi-federale, siano in grado di esercitare poteri di *shared rule* secondo la terminologia classica degli studi sul federalismo (Ela-

zar 1987), sia sulla potenziale attivazione di dinamiche competitive tra regioni (o blocchi di regioni) in presenza di policy dai risvolti (re)distributivi. D'altro canto, l'avvicendamento nel corso del processo di gestazione del PNRR di due esecutivi nazionali, il governo Conte II e il governo Draghi, con caratteristiche molto diverse (in termini quantomeno di ampiezza della maggioranza parlamentare e di profilo dei componenti), offre anche un'occasione preziosa per valutare quanto fattori più squisitamente di *politics* possano interferire con il concreto funzionamento delle relazioni tra livelli di governo nel sistema politico italiano, e nella scelta delle modalità di governance di politiche nazionali con risvolti multilivello.

Riguardo all'analisi empirica, lo studio si è concentrato sulla ricostruzione del processo di formulazione del PNRR da luglio 2020 fino alla consegna della bozza definitiva alle istituzioni europee il 30 aprile 2021, con un'incursione sui provvedimenti successivi riguardanti la governance del Piano (decreto legge 31 maggio 2021, n. 77). La raccolta di dati si è basata sulla ricognizione degli ordini del giorno (e, laddove presenti, dei verbali) delle Conferenze Stato-regioni (CSR) e Unificata (CU), della documentazione prodotta dal governo, dalle singole regioni e dalla CR, nonché dei comunicati stampa di presidenti di regione e assessori disponibili sul sito ufficiale della CR[4]. Per ricostruire gli snodi diacronici del processo e la salienza delle tematiche affrontate si è inoltre fatto ricorso a una rassegna stampa per parole chiave (PNRR; *Recovery*; *Next Generation EU*) sui principali quotidiani nazionali e locali («Il Sole 24 ore», «Il Corriere della Sera», «la Repubblica» e testate a maggior diffusione regionale – es. «La Gazzetta del Mezzogiorno», «Il Quotidiano del Sud», ecc.). Complessivamente sono stati esaminati circa 200 documenti tra articoli e comunicati stampa, sebbene – per ragioni di spazio – nel saggio si riportino solamente quelli effettivamente utilizzati ai fini dell'indagine. Riguardo alla documentazione prodotta dalle regioni, sia in forma singola (ad es. delibere di giunta o altri documenti ufficiali) che associata (ad es. in sede di CR), vale la pena segnalare fin da subito una significativa eterogeneità delle fonti primarie (data l'assenza di indicazioni vincolanti, per le regioni, sul modo di procedere riguardo alla formulazione del PNRR) e il carattere «molto riservato» dei documenti politici prodotti in sede di CR[5] (che resta un'organizzazione di diritto privato, non soggetta pertanto all'obbligo di pubblicità degli atti), con conseguenti difficoltà nel re-

[4] Si veda www.regioni.it.

[5] Come riferito da un funzionario della CR durante un colloquio telefonico avuto a maggio 2021.

perire informazioni omogenee e/o da un'unica fonte. Questi *caveat* hanno limitato la possibilità di condurre una comparazione strutturata tra regioni, consentendo al massimo l'elaborazione di una mappatura delle diverse strategie adottate.

Le evidenze raccolte sono state ricondotte alle due dimensioni analitiche sopra menzionate ovvero: a) le relazioni verticali tra stato e regioni nella fase di definizione del PNRR, con riferimento agli spazi riconosciuti alle regioni nel processo decisionale e i canali di coordinamento Stato-regioni – istituzionali o politici – utilizzati (sezione 2); b) le relazioni orizzontali tra le regioni distinguendo tra «battitori liberi» (ovvero regioni che si muovono individualmente in rappresentanza degli interessi del proprio territorio) e «giochi di squadra» (ovvero azioni di pressione congiunta di gruppi di regioni) (sezione 3). Sulla scia della ricostruzione effettuata, l'articolo prospetta alcune ipotesi interpretative (sezione 4), per poi concludere con una riflessione più generale sulle ricadute dell'esperienza del PNRR sulle sorti del regionalismo italiano e sulle prospettive future dei rapporti tra stato e regioni (sezione 5).

2. Le relazioni verticali fra centralizzazione e debole coordinamento

In Italia, i rapporti Stato-regioni nei processi di *policy-making* multilivello vengono canalizzati per lo più attraverso il c.d. «sistema delle conferenze» con riferimento, da un lato, alle due sedi formalmente preposte al coordinamento *istituzionale*, ovvero *in primis* la Conferenza Stato-regioni (CSR), deputata all'esercizio della leale collaborazione, e in secondo ordine la CU che integra la CSR con rappresentanti dei governi locali per politiche che presentino anche una dimensione locale; dall'altro, alla CR, una struttura privata di lobbying e rappresentanza informale che, col tempo, data anche l'elezione diretta dei presidenti regionali introdotta con la riforma costituzionale del 1999 che ha apportato forte legittimazione politica ai c.d. «governatori» (Musella 2020), si è affermata come sede effettiva di confronto e coordinamento politico fra lo Stato e le regioni, supplendo ai limiti delle conferenze istituzionali, prive di poteri significativi e dedite per lo più alla ratifica formale di provvedimenti amministrativi (Del Pre- te 2020; Tubertini 2010).

Con riferimento all'elaborazione del PNRR, l'esame delle fonti e particolarmente degli o.d.g delle convocazioni (tabella 1) mostra che le conferenze istituzionali (Stato-regioni e Unificata) non sono mai

state convocate nella fase del governo Conte II, mentre il governo Draghi ha scelto la CU come sede ufficiale per comunicare, attraverso interventi mirati dei ministri competenti, ai rappresentanti di tutte le autonomie (regioni e governi locali) i contenuti del piano predispo- sto dalle amministrazioni centrali nell'arco di ben sei convocazioni, tutte concentrate nel mese di aprile, a ridosso dell'invio del PNRR alla Commissione Europea. Diversamente dal governo Conte, che dopo la presentazione della bozza del PNRR del 12 gennaio 2021 aveva davanti a sé più di tre mesi per avviare un confronto sul Piano per il quale era stato già calendarizzato un incontro con le regioni (26 gennaio), la tempistica del governo Draghi non ha probabilmente lascia- to margini per una consultazione effettiva delle regioni; allo stesso tempo, però, la scelta di convocare la CU invece della CSR – che non è mai stata riunita sul PNRR, pur avendo al proprio interno una speci- fica sessione europea – anche se solo a scopo informativo, indica una visione nella quale le regioni vengono sostanzialmente equiparate al resto delle autonomie locali, a dispetto della loro competenza legislativa e programmatoria in molte aree cruciali per il PNRR. In entrambe le fasi, comunque, è interessante notare come il tema del PNRR non sia oggetto di confronto nelle conferenze istituzionali neppure nelle (relativamente poche) occasioni in cui viene dibattuto il tema della pandemia (tabella 1), segno di una cesura tra il disegno degli interventi di tipo emergenziale e la messa a punto di misure di più ampio respiro orientate alla ripresa del paese.

Una tendenza analoga si registra per quanto concerne la CR. Anche in questo caso, il tema del PNRR ricorre con minor frequenza negli o.d.g. rispetto a quello dell'emergenza pandemica. Tuttavia, la differenza tra le due fasi appare più evidente: i dati mostrano infatti come la CR sia stata piuttosto attiva nella fase del governo Conte II, ma non in quella del governo Draghi (tabella 1). Durante la prima fase, è lo stesso governo ad accreditare la CR come sede di confronto politico con le regioni: nel corso dell'autunno 2020 nella sede della CR si registrano infatti ben sei incontri informali con i ministri competenti del PNRR per un dialogo sul tema (tabella 1)[6]. Inoltre, è in sede di CR che il ministro per gli affari europei accorda alle regioni la possibilità di presentare, in modo coordinato (attraverso la CR) oppure singolarmente, le proprie proposte progettuali[7] (cfr. sezione 3) ed è per il tramite del presidente della CR che le regioni vengono

[6] Sulla base della documentazione ufficiale gli incontri sono avvenuti nelle seguenti date: 10 agosto, 24 agosto, 8 settembre, 23 settembre, 22 ottobre, 5 novembre.

[7] Incontro informale del 22 ottobre. Cfr. Periodico Regioni.it n. 3934.

ammesse alle riunioni del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), e particolarmente del suo Comitato tecnico di valutazione (CTV), che in questa fase è l'organo di coordinamento del PNRR a supporto dell'azione del ministro per gli affari europei.

Tale confronto non produce però i frutti che le regioni si aspettavano[8]. La CR, tramite la predisposizione di quattro documenti comuni votati all'unanimità[9], chiede ma non ottiene di poter partecipare alla Cabina di regia nazionale (sia in sede tecnica che in sede politica) nel rispetto del principio di leale collaborazione; non riceve, come invece richiesto, indicazioni univoche sul tipo di coinvolgimento delle regioni che il governo intende promuovere, né informazioni riguardo alle schede progettuali che i vari Ministeri vanno via via predisponendo[10]; e nemmeno attraverso la sede operativa del CTV riesce ad avere un confronto sulle possibili convergenze fra i progetti nazionali in corso di definizione e quelli caldeggiati dai governi regionali[11]. L'impostazione centralizzata del PNRR e la sostanziale assenza di risposte alle richieste avanzate dalle regioni sono denunciate a più riprese nel corso di sei audizioni parlamentari a cui viene invitato a partecipare un delegato della CR[12]. Tali questioni dovevano essere discusse in un incontro con il presidente Conte calendarizzato

[8] Cfr. Periodico Regioni.it n. 3923, mercoledì 7 ottobre 2020.

[9] Cfr. «Indagine conoscitiva delle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund*», 8 settembre 2020; «Posizione sulle modalità di partecipazione delle regioni e delle province autonome alla programmazione delle risorse del piano nazionale di recupero e resilienza (PNRR)» 14 settembre 2020; «Indagine conoscitiva delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund», 28 settembre 2020; «Priorità delle Regioni per il programma Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR)», 3 dicembre 2020.

[10] Cfr. Audizione del Ministro Amendola alla Camera, 10 settembre 2020.

[11] Analisi dei contenuti delle riunioni del CTV (http://www.politicheeuropee.gov.it/it/sottosegretario/ciae/comitato-tecnico-di-valutazione/riunioni-del-comitato-tecnico-di-valutazione/ctv-pnrr-2020/) e parallelamente degli articoli pubblicati sul periodico Regioni.it.

[12] Due audizioni parlamentari nell'ambito dell'indagine sulle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund* (8 settembre 2020, presso Commissione Bilancio della Camera; 28 settembre 2020, presso Commissioni Bilancio e Ue del Senato); due sulla bozza del PNRR elaborata dal governo Conte II (29 gennaio 2021, presso la Commissione Bilancio della Camera; 1 marzo 2021, presso le Commissioni Bilancio e Ue riunite del Senato); due sul processo di elaborazione del PNRR presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali nella fase del governo Draghi (23 marzo 2021, ad una ha partecipato un delegato della CR, all'altra invece un rappresentante della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali).

TAB. 1. *Sistema delle conferenze: N. ricorrenze del PNRR in o.d.g. sul totale delle convocazioni, a confronto con la gestione dell'emergenza COVID-19; periodo luglio 2020-aprile 2021.*

	GOVERNO CONTE II (fino al 13 febbraio)	GOVERNO DRAGHI (dal 13 febbraio)
CSR – Conferenza Stato regioni		
PNRR	0/20	0/4
Emergenza COVID-19	7/20	2/4
CU – Conferenza Unificata		
PNRR	0/20	6/8
Emergenza COVID-19	9/20	4/8
CR – Conferenza delle regioni		
PNRR	5/30 (+ 6 riunioni informali)	2/9 (0 riunioni informali)
Emergenza COVID-19	18/30	9/9

Fonte: Elaborazione propria; dati reperibili su www. regioni.it.

per il 26 gennaio 2021[13], che viene però cancellato per l'apertura, nello stesso giorno, della crisi di governo.

Nella fase del governo Draghi la CR invece non sembra svolgere la consueta funzione di canale di confronto e coordinamento politico: non si registra infatti nessuna riunione informale della CR con i ministri competenti sul PNRR, i quali invece incontrano, come anticipato, i rappresentanti di tutte le autonomie nella sede istituzionale della CU, anche se solo per presentare i contenuti del piano nel frattempo elaborato nelle sedi ministeriali. Inoltre, prima dell'invio del PNRR a Bruxelles, sono solo due le riunioni ufficiali della CR con il *Recovery Plan* nell'o.d.g (tabella 1): la prima preparatoria all'incontro con il presidente Draghi, che avverrà però nella sede della CU (8 aprile), mentre la seconda (28 aprile) al termine delle presentazioni relative al PNRR, sempre nella sede della CU, per approvare il documento finale che definisce la posizione delle regioni sul Piano a quel punto già in approvazione parlamentare e pronto per la Commissione Europea. In quest'ultimo documento, dopo avere richiamato la necessi- tà di un confronto più stretto nel rispetto del principio costituzionale di leale collaborazione, e abbandonata ormai l'idea di poter inciderein fase di agenda e di formulazione del Piano, anche alla luce dei tempi contingentati imposti dalla scadenza del 30 aprile, le regioni

[13] Cfr. Periodico Regioni.it n.3979, 7 gennaio 2021.

presentano una proposta strutturata per la governance attuativa del PNRR, chiedendo al ministro agli affari regionali di «istituire, presso il suo Dicastero, tavoli di confronto settoriale di livello tecnico-operativo sulle sei Missioni prioritarie d'intervento definite nel PNRR, per poter conoscere in concreto quali saranno le progettualità che il Governo intende mettere in campo sui territori per ogni missione» [14]. Più specificatamente, la CR chiede di assicurare la presenza di almeno tre suoi rappresentanti nei tavoli settoriali mentre, con riferimento alla governance politica del PNRR, la partecipazione diretta nella Cabina di regia nazionale con almeno due rappresentanti della CR e una rappresentanza permanente nel Comitato interministeriale per la transizione ecologica. Nello stesso documento, si esplicita poi il ruolo che le regioni intendono assumere in qualità di soggetti attuatori del PNRR: un ruolo di *hub* degli investimenti pubblici in relazione a province e comuni e, contestualmente, di regia della programmazio- ne territoriale, per integrare i progetti del PNRR con le strategie di sviluppo dei territori medesimi, anche con riferimento all'impiego dei fondi strutturali europei per i quali le regioni sono autorità di gestione.

La questione della governance attuativa del PNRR viene rinviata dal governo all'approvazione di un apposito decreto-legge (noto alle cronache come «decreto governance»), la cui bozza, fatta circolare il 27 maggio, incontra l'opposizione delle regioni. Essa, infatti, non so-lo non accoglie le richieste della CR, con particolare riferimento alla rappresentanza nella Cabina di regia nazionale, ma è ritenuta lesiva delle competenze regionali laddove consente l'esercizio di poteri sostitutivi statali anche quando obiettivi intermedi e finali del Piano risultino «potenzialmente a rischio» e, sotto il profilo delle risorse di assistenza tecnica, prevede che le regioni debbano avvalersi delle strutture centrali (significativamente potenziate)[15]. Si prospetta dunque un conflitto istituzionale: le regioni, attraverso la CR, minacciano infatti il ricorso alla Corte Costituzionale[16] e predispongono una lettera per il governo nella quale invocano il rispetto dei principi costituzionali (leale collaborazione e riparto delle competenze), presentando un lungo elenco di emendamenti al testo del decreto[17]. Grazie

[14] Documento-Informativa della CR n. 21/49/CU1/C2-C3 del 28 aprile 2021.

[15] Si vedano particolarmente gli art. 2 e 13 della bozza di decreto.

[16] Cfr. *Recovery, Regioni sul piede di guerra: la minaccia di ricorrere contro il governo alla Corte costituzionale*, in «Corriere della Sera», 28 maggio 2021.

[17] Regioni.it n. 4080 del 28 maggio 2021. Lettera della CR Prot.n. 3950/C1AI/C3UE. Elenco emendamenti richiesti e commento critico alla bozza del decreto Prot. n. 21/74/CRFS/C1-C3.

all'intervento del ministro per gli affari regionali[18], alcuni degli emendamenti proposti vengono recepiti nella versione definitiva (decreto legge 31 maggio 2021, n. 77); ciò riduce la tensione istituzionale, sebbene non tutti i nodi vengano risolti. Le regioni ottengono una rappresentanza nella Cabina di regia nazionale per l'attuazione del PNRR attraverso il presidente della CR ma solo nel caso siano esaminate questioni che riguardano più regioni; non si tratta cioè di una rappresentanza permanente sebbene presumibilmente frequente date le ampie competenze regionali nei settori di intervento del Piano[19]. Si conferma la partecipazione delle regioni, già prevista nella bozza del decreto, al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (insieme a governi locali e parti sociali), a cui si riconoscono funzioni consultive nell'attuazione del PNRR, e si prevede una rappresentanza, attraverso il presidente della CR, sia nel Comitato interministeriale per la transizione ecologica che in quello per la transizione digitale quando si tratta di materie di specifico interesse regionale. Vengono rivisti i criteri che consentono l'esercizio dei poteri sostitutivi statali, rendendoli più restrittivi a garanzia delle competenze regionali, indicando la Conferenza Stato-regioni come sede di confronto attraverso il ministro per gli affari regionali. Infine, si rinvia la questione dell'approvigionamento di personale tecnico ad un decreto successivo, il numero 80 del 9 giugno 2021, che consentirà alle regioni un reclutamento autonomo[20]. Non vi è alcuna menzione invece dei tavoli di confronto settoriali, né del potenziale ruolo di *hub* delle regioni rispetto agli interventi territorializzati, lasciando così irrisolta la questione dell'integrazione con i fondi strutturali europei.

Nell'insieme, dunque, la definizione dell'agenda e la formulazione del PNRR si caratterizzano per una forte centralizzazione, già evidente nella fase del governo Conte II ma accentuata in quella del governo Draghi: le regioni restano ai margini del processo decisionale per l'elaborazione del PNRR e ottengono una partecipazione limitata alla sua governance attuativa. Nella prima fase prevale una dinamica di interlocuzione politica che, per quanto infruttuosa dal punto di vista delle regioni, mantiene aperto il canale di confronto con il governo attraverso la CR; nella seconda fase invece l'interlocuzione segue i canali istituzionali, risultando però orientata più alla comunica-

[18] Cfr. Periodico Regioni.it n.4081 del 31 maggio 2021.

[19] Nel caso di intervento che riguardi una singola regione, parteciperà invece il suo presidente (decreto legge 77/2021, art. 2 comma 3).

[20] Cfr. G. Trovati, *PA interviene Draghi. Oggi DL assunzioni in versione leggera*, in «Il Sole 24 Ore», 4 giugno 2021.

zione *top-down* che non alla consultazione, con un sostanziale «declassamento» delle regioni, poste alla pari dei governi locali. Il conflitto prodottosi sul c.d. decreto governance mostra tutti i limiti di un coordinamento meramente formale operato mediante la CU, imponendo la necessità di (ri)aprire un limitato confronto politico con le regioni, attraverso la mediazione operata dal ministro per gli affari regionali, onde evitare lo scontro istituzionale.

Complessivamente, dunque, nella formulazione del PNRR il sistema delle conferenze non ha operato un coordinamento Stato-regioni significativo o efficace; non solo con riferimento ai canali istituzionali (Stato-regioni e Unificata), ma anche alla CR, che a differenza di quanto accaduto nella gestione della pandemia (Baldi e Profeti 2020) e nelle consolidate prassi di *policy-making* (Del Prete 2020), ha mostrato un debole coinvolgimento e un limitato attivismo.

3. Giochi di squadra o battitori liberi? Competizione orizzontale e strategie regionali

La debolezza del coordinamento è emersa anche sul piano orizzontale, quello dei rapporti fra le regioni. Tale debolezza emerge in particolare nel tentativo (poi sostanzialmente fallito) della CR di compattare le posizioni e i differenti interessi regionali circa i contenuti e le linee strategiche del PNRR operato per lo più durante il governo Con- te II quando, come anticipato, il ministro per gli affari europei accorda alle regioni la possibilità di presentare proposte progettuali coordinate o singole, attenendosi alle linee guida approvate dal CIAE il 9 settembre 2020.

A tale scopo già ad agosto 2020 era stato istituito un gruppo ristretto di presidenti per il coordinamento interregionale in seno alla CR[21] che facesse da snodo di raccordo e di sintesi delle proposte delle singole regioni, allo scopo di «facilitare l'interlocuzione politica»[22] col governo centrale nella fase di definizione delle priorità di inter-

[21] Il gruppo è composto, oltre che dal Presidente della CR (all'epoca Stefano Bonaccini, presidente della Regione Emilia-Romagna), dai presidenti delle sue Commissioni tematiche affari Europei (Regione Umbria, che ne assume il coordinamento), affari finanziari (Regione Lombardia) e infrastrutture (Regione Campania). Cfr. *Indagine conoscitiva delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund*, 28 settembre 2020.

[22] Cfr. «Posizione della conferenza sulle modalità di partecipazione delle regioni e delle province autonome alla programmazione delle risorse del piano nazionale di recupero e resilienza (PNRR)», 14 settembre 2020.

vento. Più precisamente, ciascuna regione avrebbe dovuto trasmettere alla CR una serie di schede progetto strategiche e cantierabili nel breve periodo, redatte in conformità a un modello fornito dalla CR stessa[23], e distinte per priorità[24]. Alle regioni viene fin da subito chiesto di fare «ragionevole» riferimento a un tetto complessivo di risorse non superiore a 80 miliardi di euro, prevedendo – sulla scorta di uno scenario del tutto ipotetico basato su precedenti interlocuzioni con il governo – un budget di quelle dimensioni per i progetti a regia regionale; allo stesso tempo, si chiede loro di «evitare l'invio di centinaia di progetti, eterogenei e ingestibili sia tecnicamente che politicamente»[25].

Pur con le cautele interpretative dettate dal non disporre di dati ufficiali e certificati, considerato che le proposte inviate dalle singole regioni alla CR hanno natura di documenti riservati, da una esplorazione empirica effettuata a partire da più fonti[26] si è evinto che in realtà l'insieme delle schede progettuali trasmesse dalle amministrazioni regionali alla CR nei mesi tra ottobre e dicembre 2020 eccede di gran lunga le indicazioni ricevute: le proposte di intervento raccolte, pur escludendo Emilia-Romagna e Marche (per cui non si hanno informazioni), Lazio e Liguria (per cui si conosce esclusivamente il pe- so finanziario delle proposte) e Umbria e Piemonte (che inviano le proprie proposte solo nei mesi a seguire), si aggirano infatti attorno alle 1.300 unità, per un ammontare totale di circa 230 miliardi di euro, superiore addirittura al *plafond* di risorse di *Next Generation EU* (NGEU) messo a disposizione per l'Italia. Il peso finanziario delle proposte inviate, parametrato sulla popolazione residente, risulta particolarmente importante per la Liguria e alcune realtà a statuto

[23] Nota del Presidente della CR del 12 agosto 2020, prot. n. 6323/C3UE; nota della CR del 30 ottobre 2020, prot. n. 8068/C3UE.

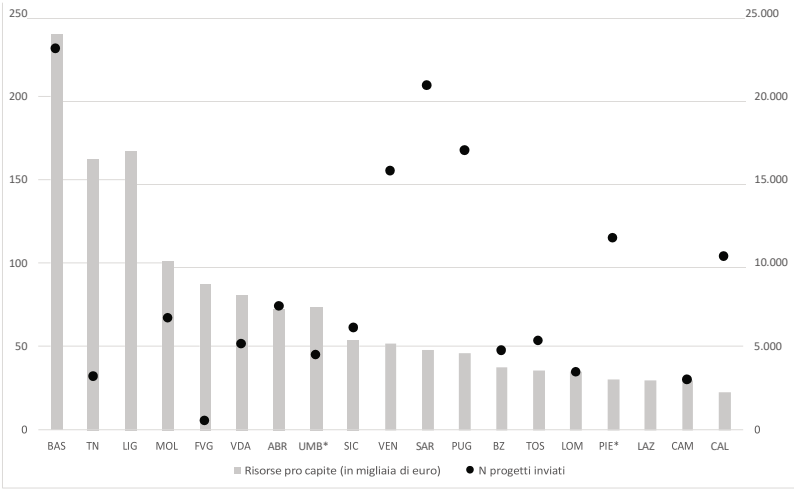
[24] Nota della CR del 9 novembre 2020, prot. n. 8414/C3UE.

[25] Cfr. *Seguiti Riunione Cabina di Regia CR del 2 novembre 2020*, in allegato a Deliberazione n. 550 del 19 novembre 2020 della Regione Sicilia.

[26] Ai fini della ricostruzione si è proceduto partendo, per ciascuna regione, dalle delibere regionali di approvazione delle schede progettuali, o da mozioni/interpellanze discusse in Consiglio regionale. Ove queste non fossero presen- ti, si è fatto riferimento ai comunicati Stampa delle singole regioni reperiti sul portale della CR (www.regioni.it, sezione Comunicazione) tra il 1 settembre e il 31 dicembre 2020. Nel caso anche in quella sede non vi fossero informazioni, abbiamo fatto ricorso a una rassegna stampa per parole chiave (PNRR; *Recovery*; Conferenza delle Regioni; Schede progettuali) sulle principali testate a diffusio- ne regionale, limitatamente allo stesso arco temporale. Non è stato comunque possibile rinvenire informazioni per Emilia-Romagna e Marche, mentre per Liguria e Lazio si è trovato solamente il peso finanziario complessivo dei progetti presentati.

speciale del Nord, così come per le piccole regioni del sud, Basilicata in testa. Sempre in Basilicata è massima la frammentazione dei progetti inviati (ben 228), seguita da Sardegna, Puglia, Veneto, Piemonte e Calabria, tutte con più di 100 proposte.

FIG. 1. *Peso finanziario delle proposte progettuali (quota pro capite, in Euro) e numero di progetti presentati, per regione.*



Note: *Le regioni contrassegnate da asterisco hanno presentato i propri progetti più tardi, nel mese di aprile 2021.

Fonte: Delibere regionali; comunicati stampa istituzionali; rassegna stampa.

Le regioni sembrano quindi aver attivato strategie differenti, a prescindere dal tentativo di coordinamento effettuato dalla CR. Il quadro piuttosto eterogeneo appena illustrato non consente di individuare «blocchi» nitidi, basati sulle maggioranze politiche in carica o sulla differente appartenenza territoriale. Dalla documentazione emerge però che diverse regioni, tra cui quelle che hanno proposto il più elevato numero di progetti (es. Basilicata, Veneto e Puglia) ma anche altre in cui il dialogo col territorio è una tradizione consolidata nelle politiche di sviluppo (es. Toscana ed Emilia-Romagna) hanno interpretato la possibilità di elaborare proprie proposte a valere su NGEU come un'occasione per raccogliere le molteplici istanze provenienti dal territorio, in un confronto più o meno strutturato con il

sistema degli enti locali e le parti sociali[27], anche in virtù dell'avvio concomitante del nuovo ciclo dei fondi strutturali europei 2021-27, dove vige il principio del partenariato e la regia della programmazione è, come noto, regionale. Da questo punto di vista sono emblematici il caso della Basilicata, che più che delle schede progetto ha presentato alla CR una programmazione intenzionalmente concepita per intercettare fondi di varia natura e provenienza[28], e quello di alcune regioni (Veneto, Piemonte, Abruzzo e Umbria) che hanno formulato dei veri e propri Piani Regionali di Ripresa e Resilienza, ovvero dei documenti strategici totalmente calibrati su scala regionale e non concepiti come contributo a una pianificazione complessiva degli investimenti a valere sul PNRR.

L'ipotesi più ragionevole, su cui torneremo più diffusamente nella sezione 4 dedicata all'interpretazione delle dinamiche osservate, è che la mancanza di chiare indicazioni governative sulle modalità di coinvolgimento delle regioni, e l'assenza di comunicazione circa l'impianto e le linee strategiche dei progetti predisposti dai vari ministeri su cui «innestare» le proposte regionali[29], abbiano alimentato incertezza circa l'efficacia (e la stessa utilità) delle operazioni di coordinamento della CR per la valorizzazione degli obiettivi comuni, e abbiano dunque favorito l'attivazione di strategie regionali basate su una rappresentanza più mirata degli interessi dei rispettivi territori.

Da questo punto di vista, se sul piano della formulazione delle proposte progettuali l'analisi effettuata ha documentato una corsaper lo più in solitaria delle diverse regioni, diverso è il discorso se guardiamo alle iniziative volte a orientare l'allocazione territoriale degli interventi e delle risorse a valere sul PNRR. Riguardo a questa dimensione, il dibattito che ha accompagnato la formulazione del Piano ha visto riaccendersi il tradizionale *cleavage* tra nord e sud del paese, quantomeno a livello di dibattito pubblico e in sede parlamentare[30]: da un lato le regioni del nord, più severamente colpite

[27] Cfr. Audizione presso la Commissione Parlamentare per le questioni regionali della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle province Autonome, 23 marzo 2021.

[28] «Il fatto di aver presentato progetti che certamente nel loro ammontare sono superiori alle risorse che ci saranno attribuite non è una svista né un'ingenuità [...] La volontà del governo regionale è stata quella di una programmazione complessiva delle esigenze e coordinata con tutti i fondi che saranno disponibili nei prossimi anni, non solo quelli del *Recovery Fund*». Cfr. Intervista all'Assessore all'Ambiente, Regione Basilicata, su *VultureNews.net*, 21 dicembre 2020.

[29] Newsletter regioni.it n.3979, 12 gennaio 2021.

[30] Si veda, a titolo esemplificativo, il resoconto stenografico dell'Audizione al

dalla pandemia (oltre che storicamente più efficienti nella spesa dei fondi provenienti dall' Unione Europea (UE), come nel caso della politica di coesione, e dunque meritevoli di maggior attenzione in sede di interventi orientati alla ripresa; dall'altro le regioni del Mezzogiorno, verso il cui potenziamento andrebbero dirottate le risorse del PNRR in un'ottica di riduzione delle storiche disparità di sviluppo e di una maggiore resilienza del sistema paese. A fronte di questo scenario, e in base ai dati raccolti, mentre le regioni del centro-nord non costruiscono «cordate» in difesa delle proprie prerogative, si registra invece un particolare attivismo delle regioni del Mezzogiorno, che avviano una serie di iniziative comuni orientate a massimizzare l'allocazione al sud dei fondi del PNRR. La prima di queste è una lettera congiunta del 18 dicembre 2020, indirizzata al presidente del Consiglio Conte, dove i presidenti delle regioni meridionali manifestano preoccupazione riguardo alle prime ipotesi di ripartizione territoriale delle risorse circolate con la bozza di PNRR del 6 dicembre 2020, secondo le quali al sud sarebbe spettato solo il 34%, pari alla percentuale di popolazione italiana ivi residente, e in linea con la clausola prevista dal Decreto Mezzogiorno del 2017[31]. Mentre, ad avviso dei presidenti mobilitati – supportati su questa linea argomentativa dal presidente della SVIMEZ, primo firmatario del documento Manifesto per il sud siglato da circa 200 ricercatori appartenenti a varie istituzioni del Mezzogiorno – i criteri utilizzati dall'UE per determinare le risorse attribuibili agli Stati membri[32] suggerirebbero di guardare, oltre alla popolazione residente, «soprattutto alla quantità di disoccupati e al reddito»[33]; tanto che «se all'Italia è stata attribuita la fetta più consistente delle risorse del *Recovery Fund*, lo si deve proprio al Meridione»[34]. La «coalizione» delle regioni del Mezzogiorno reagisce compatta anche alla presentazione della bozza ufficiale di PNRR al parlamento il 12 gennaio 2021: in questo documento si prospetta infatti un generico incremento delle risorse da destinare

Senato del ministro per il sud e la coesione territoriale, 28 settembre 2020.

[31] La clausola prevede che almeno il 34% della spesa pubblica (e degli investimenti) debba essere a priori destinato al Sud.

[32] Per il RRF, l'allocazione considera le seguenti variabili: (i) popolazione, (ii) l'inverso del PIL pro-capite e (iii) la media del tasso di disoccupazione negli ultimi 5 anni (2015-2019) rispetto alla media UE. Per il *ReactEU*, la perdita osservata del PIL reale nel 2020 (per il 50%) e la perdita cumulativa osservata del PIL reale nel periodo 2020-2021 (per il 50%).

[33] Cfr. «Recovery Fund: De Luca chiama regioni del Sud a posizione comune», newsletter regioni.it n. 3972, 17 dicembre 2020.

[34] *Recovery Fund, Bardi come De Luca: attacca Conte, scippo di risorse al Sud*, in «Gazzetta del Mezzogiorno», 14 dicembre 2020.

al Sud, da perseguire però tramite l'anticipo di 15 miliardi del Fondo di sviluppo e coesione. A questo proposito, il 25 gennaio 2021 i presidenti delle regioni meridionali, in un vertice congiunto, propongo- no di costituire un proprio gruppo di coordinamento all'interno del-la CR per portare una posizione unitaria del sud non solo nelle interlocuzioni col governo, ma anche nell'interazione con le altre regioni. L'utilizzo ricorrente di espressioni come «scippo di risorse a vantaggio delle regioni del nord» e «furto sulla pelle del sud»[35] nelle dichiarazioni pubbliche di vari presidenti ben testimonia la (ri)attivazione del *cleavage* territoriale nord-sud, indipendente dal colore politico delle maggioranze regionali, orientato a reclamare un principio redistributivo nell'allocazione delle risorse messe a disposizione dall'UE tramite NGEU, al pari di quanto accade con la politica di coesione.

A seguito della caduta del governo Conte II, e con la presa in carico del PNRR da parte del governo Draghi, la linea comune portata avanti dalle regioni del Mezzogiorno sembra capitalizzare gli sforzi compiuti. Non solo nel piano inviato a Bruxelles il 30 aprile la quota di risorse «territorializzabili» (cioè riferite a progetti con ricadute su territori specifici) destinate al sud sale al 40% (circa 82 milioni di euro), a cui vanno aggiunti 8,4 miliardi (su un totale di 13,5) del *React EU* e 9,4 miliardi di Fondo complementare per il completamento della linea ferroviaria ad alta velocità tra Salerno e Reggio Calabria, in parte finanziata dal PNRR; ma il Mezzogiorno è riconosciuto anche come asse strategico, ovvero come dimensione prioritaria e trasversale a tutti gli interventi, con evidenti conseguenze sul piano delle risorse complessivamente mobilitabili e del riconoscimento – anche politico, per il tramite del ministro per il sud e la coesione – nell'assetto di governance per l'attuazione del Piano.

A seguito della presentazione del PNRR alle istituzioni europee, anche altri gruppi di regioni hanno cominciato a elaborare progetti condivisi nell'ottica di massimizzare l'afflusso di risorse sui propri territori. È il caso delle regioni del centro Italia (Toscana, Marche, Umbria, Lazio e Abruzzo) che, a dispetto delle fratture politiche che indubbiamente contraddistinguono le attuali maggioranze di governo, il 7 giugno hanno annunciato la nascita del patto «l'Italia dei due mari», finalizzato a sostenere un progetto comune sullo sviluppo infrastrutturale, economico, produttivo e sociale[36]. Analogamente, le regioni del nord-est (Emilia-Romagna, Veneto e Friuli Venezia-

[35] Cfr. *ibidem*; «Recovery Fund: De Luca chiama regioni del Sud a posizione comune», in Regioni.it n. 3972, 17 dicembre 2020.

[36] Cfr. «Lazio, Toscana, Marche, Umbria ed Abruzzo: insieme per l'Italia dei due mari», in Regioni.it n. 4087, 9 giugno 2021.

Giulia) stanno lavorando a un «progetto per la promozione della costa del nord Adriatico»[37]. Si tratta di coalizioni tutto sommato inedite, che testimoniano la prevalenza del *cleavage* territoriale rispetto a quello politico nella costruzione di blocchi di rappresentanza delle regioni in questo processo di policy che alloca ingenti risorse con potenziali effetti redistributivi.

4. Un quadro interpretativo

La ricostruzione dei rapporti Stato-regioni e fra le regioni nel processo di formulazione del PNRR ha evidenziato almeno tre dinamiche che denotano criticità, dinamiche che emergono già nella fase del governo Conte II ma che si rafforzano in quella del governo Draghi.

Sul piano verticale, *in primis*, la significativa centralizzazione del processo decisionale con una gestione sostanzialmente gerarchica che ha marginalizzato le regioni, pur in presenza di interventi finan- ziati con fondi europei che presentano un potenziale assetto multili- vello chiamando in causa le competenze regionali e nell'ambito di un ordinamento, quello italiano, di natura quasi-federale, dove i presidenti delle regioni hanno conosciuto un notevole rafforzamento politico-istituzionale. La seconda dinamica riguarda proprio le difficoltà incontrate dalla CR come canale consolidato di confronto politico e coordinamento verticale, che si sono aggiunte alla confermata debolezza dei canali preposti al coordinamento istituzionale, lasciando il rapporto Stato-regioni largamente privo di presidio se non per l'azione del ministro agli affari regionali.

Sul piano orizzontale, lo studio ha evidenziato lo sviluppo di una dinamica competitiva lungo il *cleavage* territoriale nord-sud, con la messa a punto di strategie regionali singole o di gruppo che hanno scavalcato le fratture politiche fra le diverse maggioranze alla guida delle regioni e sminuito i tentativi di coordinamento e il ruolo di mediazione interregionale della CR.

Simili dinamiche, fra loro correlate, possono essere interpretate facendo leva su più fattori esplicativi, riconducibili a tutte e tre le macro-dimensioni della politica: *polity*, *politics* e policy.

[37] Cfr. «Regioni: Fedriga, bene collaborazioni tra territori», AGI, 9 giugno 2021.

La dimensione istituzionale: le indeterminatezze del rapporto Stato-regioni nel «federalismo all'italiana»

L'intensa stagione di riforme che all'insegna del federalismo ha interessato il regionalismo italiano a partire dagli anni Novanta ha prodotto, quale nuovo pilastro del rapporto Stato-regioni, la revisione del Titolo V della costituzione (legge costituzionale 1/1999 e legge costituzionale 3/2001) che, oltre ad un notevole ampliamento delle competenze regionali e al federalismo fiscale, ha previsto la già citata elezione diretta dei presidenti delle regioni e la possibilità di un regionalismo a geometria variabile («differenziato») ovvero una devoluzione ulteriore di competenze sulla base di un rapporto bilaterale («intesa») fra singole regioni interessate e lo Stato (art. 116), un percorso già avviato da alcune regioni del nord prima dell'avvento della pandemia (Baldi 2019). Il rafforzamento complessivo dei poteri delle regioni si è spinto fino all'abolizione della clausola di supremazia statale («interesse nazionale») lasciando piuttosto indeterminato il ruolo dello Stato nei settori di competenza regionale, come emerso nel corso dell'emergenza COVID-19, dove il governo nazionale ha faticato ad essere decisore di ultima istanza (Ceccanti 2021).

Una stagione di riforme «federali» rimasta però incompiuta (Baldini e Baldi 2014), in quanto la mancata riforma territoriale del Senato ha lasciato il sistema privo di una sede stabile di rappresentanza, raccordo e confronto con le regioni nel *law-making* nazionale, un meccanismo di integrazione essenziale al federalismo a salvaguardia dell'unità, per assicurare sia il coordinamento fra i livelli di governo che la ricomposizione dei divergenti interessi territoriali (Burgess 2006), un dispositivo di equilibrio necessario a maggior ragione in un paese come l'Italia segnato da una profonda frattura nord-sud, e a fronte del rafforzamento della *leadership* dei presidenti regionali. Secondo vari studiosi[38], tale mancanza si pone all'origine di numerosi problemi che si sono sviluppati nei rapporti Stato-regioni dalla riforma del Titolo V della Costituzione ad oggi. Le riforme infatti hanno rafforzato sia la forza politica dei c.d. «governatori» (Musella 2020) che l'assetto multilivello del *policy-making* rendendo indispensabile l'esercizio di «leale collaborazione» per garantire il coordinamento degli interventi e la mediazione degli interessi nei numerosi settori di competenza comune; tuttavia, l'organismo istituzionale preposto, la Conferenza Stato-regioni, privo di poteri sostanziali e di riconoscimento costituzionale, si è rive-

[38] Si vedano, fra altri, Merloni (2021), Pioggia (2021), Rolla (2019).

lata largamente inadeguata ad assolvere tali funzioni (Ceccanti 2021; Del Prete 2020).

Inoltre, l'implementazione delle riforme «quasi-federali» è rimasta in buona misura sospesa, con riferimento primo al federalismo fiscale, che dovrebbe ridefinire la perequazione delle risorse fra il nord e il sud (Baldi 2019), e ai provvedimenti attuativi del nuovo riparto di competenze Stato-regioni sul quale grava un elevato contenzioso costituzionale (Tubertini 2021); il tutto in un quadro politico che ha conosciuto vere e proprie inversioni di marcia, con dinamiche di ri-centralizzazione avviate fin dal governo Monti (Bolgherini 2014), a conferma di un disegno di regionalismo rafforzato, o quasi federalismo, tutt'altro che condiviso e consolidato (Carloni 2021; Lippi 2011).

Il c.d. «federalismo all'italiana» (Baldini e Baldi 2014; Pallaver e Brunazzo 2017) ha dunque lasciato indeterminato il rapporto Stato-regioni e in assenza di una vera sede di confronto per l'esercizio della leale collaborazione. La CR ha in parte supplito a tale mancanza ma date la sua natura (politica e non istituzionale) e composizione (associazione dei presidenti delle regioni), presenta un'operatività che risulta inevitabilmente condizionata dalla disponibilità al confronto del governo in carica, così come dai margini di negoziazione che unadata *policy* presenta nonché dalla diversità degli interessi politici e territoriali delle regioni; aspetti che, con riferimento alle vicende del PNRR, verranno ripresi e analizzati nelle sezioni seguenti.

La dimensione di policy: una centralizzazione connaturata al PNRR ma rafforzata nel caso italiano

Il *Recovery Fund*, che rientra nel piano straordinario NGEU, presenta regole proprie che non sono quelle della oramai consolidata programmazione delle risorse europee tramite la politica di coesione[39]. È vero che al riguardo ci sono state alcune ambiguità, data la tardiva approvazione dello specifico regolamento europeo (numero 241/2021), varato solo il 12 febbraio 2021, quando prime bozze dei Piani nazionali di ripresa e resilienza erano già state predisposte nei vari paesi europei, compresa l'Italia. Tuttavia, come già anticipato nell'introduzione, non esiste obbligo di partenariato verticale nella formulazione ed attuazione del PNRR, e le regioni non sono necessariamente enti di programmazione della spesa, diversamente da quan-

[39] Per un'ampia e dettagliata trattazione delle regole e delle evoluzioni della politica di coesione, cfr. Piattoni e Polverari (2016).

to accade per i fondi strutturali. In altri termini, la competenza del PNRR è centralizzata, e le modalità di gestione e rendicontazione dei Piani di ripresa e resilienza vengono decise dai governi nazionali, che ne conservano la responsabilità. Sebbene la Commissione Europea abbia suggerito di consultare tutti i livelli territoriali già nella fase di formulazione dei Piani[40], i governi nazionali, non essendo formalmente obbligati e facendo leva sul *timing* piuttosto stringente imposto dall'UE, hanno teso a non coinvolgere, o a non farlo in modo rilevante, le regioni (e i governi locali)[41]. Al riguardo una differenza può essere colta in riferimento al caso tedesco, dove l'architettura istituzionale del federalismo cooperativo ha permesso il coinvolgimento attivo dei *Länder* fin dalla fase di preparazione del PNRR attraverso l'operatività del *Bundesrat,* e delle relative conferenze intergovernative di supporto, pur nel protagonismo indiscusso del ministro delle finanze federali, vero regista dell'intero processo (Mocavini e Napolitano 2021). Tuttavia, negli altri Stati membri, particolarmente in Francia e in Spagna che presentano ordinamenti regionali più simili al caso italiano[42], solo per la fase di attuazione sono stati previsti comitati (o conferenze) di composizione mista, cioè con una rappresentanza delle regioni, per il monitoraggio dei progetti sui territori, sebbene sempre sotto la forte guida del governo centrale (*ibidem*).

Questa comune dinamica di centralizzazione conosce però un rafforzamento in Italia, soprattutto nella fase del governo Draghi, quando il rapporto Stato-regioni assume una forma gerarchica (Vampa 2021b). Un rafforzamento che può essere compreso alla luce di due fattori di policy. Da un lato, la *legacy,* ovvero la reputazione non lusinghiera dell'Italia (e soprattutto di alcune sue regioni) riguardo alla capacità di impegnare e spendere i fondi strutturali europei, oggetto anche di specifiche raccomandazioni da parte dell'UE (Polverari 2020), che ha sicuramente concorso ad accentuare la spinta alla centralizzazione di un governo (quello Draghi) nato con la specifica missione di realizzare il PNRR, e dunque a maggior ragione attento ad evitare gli errori del passato nella gestione dei fondi europei – in sintesi: dispersione, frammentazione, debole capacità progettuale e conseguente difficoltà di spesa (Trigilia 2020). Dall'altro lato,

[40] Cfr. parere ECON-VII/009 del Comitato delle Regioni, 12-14 ottobre 2020.

[41] Cfr. Lopriore e Vlachodimitropoulou (2021). Si vedano anche gli esiti dello studio promosso dal Comitato delle Regioni, https://cor.europa.eu/en/news/Pages/post-COVID-recovery-plans-.aspx.

[42] Resta ferma la differenza con le regioni francesi che non hanno potere legislativo.

le *skills* che la guida c.d. «tecnica» del governo in carica ha voluto assicurare puntando su una salda regia centrale capace di garantire controllo e competenza nell'elaborazione, selezione e valutazione di progetti di rilevanza strategica nazionale, in un dialogo stretto con la Commissione Europea con la quale l'attuale presidente del Consiglio ha mantenuto un rapporto diretto[43].

La dimensione di *politics*: le difficoltà della CR fra contrapposizioni partitiche e competizione territoriale

Le difficoltà della CR nell'azione di coordinamento, sia verticale che orizzontale, possono trovare spiegazione anche in alcune dinamiche di *politics* in atto durante il processo di gestazione del PNRR, anch'esse in parte riconducibili alla natura della policy in questione.

Sul piano verticale, va considerata la situazione delle maggioranze politiche al governo nelle diverse regioni durante la fase del governo Conte II (luglio 2020-gennaio 2021), con ben 13 regioni a guida centro-destra – e quindi di colore politico opposto a quello del governo in carica – e altre 7 in attesa di elezioni previste nell'autunno del 2020 (Veneto, Liguria, Toscana, Marche, Campania e Puglia) e del 2021 (Calabria), in un quadro di forte fibrillazione dovuta a un clima politico tutt'altro che disteso a causa dell'emergenza COVID-19 (Newell 2021; Vampa 2021a). Un siffatto scenario, tenuto pure conto dell'aspra dialettica tra regioni e governo centrale sviluppatasi per la gestione della pandemia (Baldi e Profeti 2020) e del rafforzato protagonismo di alcuni presidenti per effetto della pandemia stessa (Musella 2020; Vampa 2021a), ha concorso ad esacerbare le linee di frattura tra i due livelli di governo nella formulazione del PNRR, alimentando spinte centrifughe di singole regioni rispetto ai tentativi di coordinamento della CR. Si vedano, in proposito, i già citati casi di elaborazione autonoma di piani regionali di *Recovery* da parte di alcune amministrazioni di centro-destra (sezione 3), nonché le numerose accuse di autoreferenzialità e di sostanziale incapacità rivolte al governo Conte da parte di vari presidenti e assessori regionali, particolarmente ricorrenti nei casi di Calabria, Campania e Liguria, che si distinguono per il protagonismo dei propri presidenti, ma serpeggianti in molti dei comunicati rilasciati dagli amministratori regionali

[43] Emblematico, in proposito, il «garantisco io» di Draghi rivolto a Ursula von der Leyen in occasione delle ultime trattative sul *Recovery Plan*. Cfr. *Recovery, Draghi chiama von der Leyen per sbloccare la trattativa: «sulle riforme garantisco io»*, in «la Repubblica», 24 aprile 2021.

di centro-destra, in particolare di matrice leghista[44]. È presumibile che durante la fase del governo Conte II il rapporto politico tra Stato e regioni sia stato mantenuto entro una soglia accettabile di conflitto grazie alla presenza al vertice della CR di un presidente di regione di centrosinistra (Stefano Bonaccini), ma che l'azione di coordinamento della CR stessa – e il suo ruolo di interlocutore politico del governo – sia risultata assai indebolita dalle frizioni tra le diverse maggioranze, o tra singoli presidenti ed esponenti del governo centrale. A sostegno di ciò basti considerare che dopo l'insediamento del governo Draghi, contraddistinto da una maggioranza parlamentare molto più ampia(e da una composizione aperta ai partiti di centro-destra, con la sola esclusione di Fratelli d'Italia), quasi tutte le regioni hanno espresso soddisfazione per il «cambio di passo» avvenuto[45], nonostante nella versione finale del PNRR presentato alla Commissione Europea il 30 aprile non si sia registrato un cambiamento significativo né nelle modalità di coinvolgimento delle regioni, né nelle concessioni alle loro richieste canalizzate attraverso la CR.

Sul piano orizzontale, le dinamiche di *politics* sono invece risultate meno condizionate dalla contrapposizione partitica e più dalla natura della policy. Mettendo a disposizione un ampio ammontare di risorse da allocare su scala nazionale, il PNRR ha infatti strutturato un'arena *in primis* distributiva, spingendo le regioni a mobilitarsi (singolarmente o in blocchi) per acquisire risorse finanziarie da spendere sul proprio territorio, ma prefigura anche uno scenario di rivendicazioni redistributive, in particolare tra nord e sud, laddove promuove un programma di crescita capace di andare oltre la crisi prodotta dalla pandemia. Dalla ricostruzione effettuata, almeno sul piano dell'allocazione delle risorse, appare infatti evidente il prevalere di dinamiche orientate alla rappresentanza degli interessi di singoli territori regionali o macro-regionali al di là delle maggioranze politiche. Una dinamica di competizione orizzontale su politiche (re)distributive già messa in luce dalla letteratura sul regionalismo italiano (Dente 1985; Fargion *et al.* 2006), rafforzatasi nelle evoluzioni precedenti alla pandemia, date le pulsioni verso l'autonomia differenziata per ragioni in buona misura connesse alla redistribuzione delle risorse, particolarmente fra il nord e il sud del paese (Baldi 2019; Viesti 2019).

[44] Per ragioni di spazio non riportiamo qui l'elenco completo dei comunicati, consultabili sul portale www.regioni.it, sezione Comunicazione – «dalle regioni» (keywords utilizzate: PNRR; *Recovery*; *Next generation EU*).

[45] Cfr. Newsletter regioni.it n.4074, giovedì 20 maggio 2021.

5. Conclusioni

L'analisi del rapporto tra Stato e regioni nella formulazione del PNRR ha consentito di individuare alcuni elementi di discontinuità rispetto alle relazioni tra i due livelli sperimentate negli ultimi due decenni e, più di recente, nel corso della gestione pandemica. In particolare, nonostante alcune differenze di grado riscontrate nelle due fasi del governo Conte II e del Governo Draghi, si è assistito a un progressivo «scivolamento» dalle ormai consolidate dinamiche interistituzionali di competizione verticale (ben visibili nel caso della gestione della pandemia e in tutte le questioni che attengono ai conflitti di competenze tra i due livelli) verso un assetto decisionale caratterizzato da una più decisa impostazione gerarchica da parte del governo centrale, rispetto alla quale le regioni, non trovando canali collettivi di accesso all'agenda, si sono concentrate su strategie singole o macroregionali, spostando la competizione dal piano verticale a quello orizzontale.

Significativi sono tuttavia anche gli elementi di continuità, sia nelle due fasi esaminate che rispetto al passato, i quali attengono prevalentemente al versante dell'ossatura istituzionale che presiede al funzionamento dei rapporti multilivello. Ci riferiamo alla scarsa strutturazione delle sedi di confronto istituzionale, con un ruolo residuale – nel caso del PNRR assente – della CSR, e alla natura prevalentemente politica delle relazioni tra i due livelli di governo, in parte agevolata dall'azione di mediazione svolta dalla CR, ma comunque condizionata dal crescente protagonismo (politico e istituzionale) dei presidenti di regione.

Rispetto a quest'ultimo punto, le criticità nel rapporto Stato-regioni emerse nel corso degli ultimi due anni, con riferimento sia alla gestione della pandemia che alla predisposizione del PNRR, hanno spinto alla ripresa del dibattito politico ed accademico sulle riforme del regionalismo italiano, cogliendo anche l'occasione offerta da due importanti ricorrenze: i cinquanta anni di vita delle regioni ordinarie (1970-2020) e i venti anni trascorsi dall'approvazione della riforma del Titolo V della costituzione (2001-2021). Nel dibattito, pur in presenza di alcune posizioni radicali che prospettano il ritorno ad un pieno centralismo con l'abolizione delle regioni o comunque la revoca di molti loro poteri specie in materia sanitaria[46], gli

[46] Tra i più critici, R. Napoletano, *Recovery Plan soluzione di Stato*, in «Il Quotidiano del Sud», 12 aprile 2021; I. Sales, *Il nostro Medioevo infinito. La pandemia rivela il fallimento del regionalismo*, in «La Repubblica», 12 aprile 2021; M. Cacciari, *Combattere il centralismo delle Regioni*, in «La Stampa», 29

analisti concordano sulla necessità di alcuni correttivi volti, da un lato, a ripristinare la clausola di supremazia statale in modo che lo Stato possa intervenire laddove un problema superi la portata delle singole regioni e, dall'altro, a rafforzare le forme e le sedi per l'esercizio della leale collaborazione, tramite un'ampia revisione del sistema delle conferenze o una riforma territoriale del Senato[47].

Contestualmente alle prospettive di riforma dell'assetto istituzionale aleggia anche la volontà di dar corso a riforme sospese. *In primis* quella del federalismo fiscale, richiamato anche dal PNRR, nel quadro di una ampia revisione fiscale. L'attuale ministro agli affari regionali si è dichiarato intenzionato a procedere in questa direzione, con particolare riferimento alla necessaria definizione dei costi e fabbisogni standard nonché del fondo perequativo fra le regioni (legge 42/2009)[48]. Il ministro ha pure prospettato il riavvio del dialogo sul regionalismo differenziato, riprendendo il progetto di legge-quadro per disciplinare le intese bilaterali Stato-Regioni già avviato dal governo precedente ma poi sospeso a causa della pandemia[49].

La ripresa del dibattito intorno a questi temi, che hanno implicazioni rilevanti rispetto alla frattura nord-sud a cui lo stesso il PNRR si indirizza apertamente, parallelamente al serpeggiante discredito delle regioni con auspicati ritorni al centralismo, dati i problemi e i conflitti evidenziati nel corso della pandemia, testimonia la perdurante incertezza che grava sul regionalismo italiano, mai pienamente approdato al federalismo e che ora rischia lo stallo fra tensioni e pulsioni contrastanti.

marzo 2021. Si veda anche Demuro, *La pandemia è la fine delle autonomie regionali?*, in «La Nuova Sardegna», 27 aprile 2021.

[47] Si veda il numero monografico della rivista Istituzioni del federalismo n. 2/2021 dedicato ad un bilancio del regionalismo italiano a vent'anni dall'approvazione della riforma del Titolo V; in particolare i contributi di Carloni, Cortese, Pioggia, Merloni. Si vedano anche Bilancia (2020), Ceccanti (2021), Clementi (2020) e Tubertini (2021).

[48] Cfr. Audizione parlamentare presso la Commissione bicamerale sul federalismo fiscale del 26 maggio 2021. Si veda anche M. Bonet, Autonomia del Veneto, Gelmini: «La legge presto in parlamento con modifiche», in Corriere della sera (Veneto), 31 maggio 2021.

[49] Cfr. dichiarazioni del ministro al Festival dell'economia di Trento 2021, in Regioni.it n. 4085 del 7/06/2021. A questo riguardo, risulta interessante anche l'audizione di Luca Zaia presso la Commissione parlamentare per le Questioni regionali del 31 maggio 2021, nella quale il presidente della Regione Veneto ha dichiarato l'intenzione di proseguire lungo la via dell'autonomia differenziata restando comunque sempre in attesa del federalismo fiscale. Cfr. Intervista a Zaia su «Corriere della sera» del 2 giugno 2021.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Agranoff R. (2004), *Symposium Introduction: Researching Intergovernmental Relations*, in «Journal of Public Administration Research and Theory », vol. 14, n. 4, pp. 443-446.

Baldi B. (2019), *Autonomismo o federalismo? Modelli di sviluppo per il regionalismo italiano*, in «Economia e società regionale», vol. 38, n. 3, pp. 23-33.

Baldi B. – Profeti S. (2020), *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», vol. , n. 3, pp. 277-306.

Baldini G. – Baldi B. (2014), *Decentralization in Italy and the Troubles of federalization*, in «Regional and Federal Studies», vol. 24, n. 1, pp. 87-108.

Bolgherini S. (2014), *Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis*, in «South European Society and Politics», vol. 19, n. 2, pp. 193-214.

Bilancia F. (2020), *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in «Diritto pubblico», vol. XXVII, n. 2, pp. 335-360.

Burgess M. (2006), *Comparative Federalism. Theory and Practice*, Toronto, University of Toronto Press.

Carloni E. (2021), *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il «nuovo» articolo 114, vent'anni dopo*, in «Istituzioni del federalismo», vol. XLII, n. 2, pp. 139-157.

Ceccanti S. (2021), *Prefazione*, in G. Lamberti, *Ci abbiamo messo la faccia*, Edizioni All Around, pp. 10-14.

Clementi F. (2020), *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in «Osservatorio Costituzionale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», n. 3, pp. 1-15.

Cortese F. (2021), *Un check up per il regionalismo italiano*, in «Istituzioni del federalismo», vol. XLII, n. 2, pp. 107-125.

Del Prete F. (2020), *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in «Istituzioni del Federalismo», vol. XLI, n. 1, pp. 69-100.

Dente B. (1985), *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Elazar D. (1987), *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama.

Press.Fargion V. – Morlino L. – Profeti S. (2006) (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, Il Mulino.

Lippi A. (2011), *Evaluating the «Quasi Federalist» Programme of Decentralisation in Italy since the 1990s: A Side Effect Approach*, in «Local Government Studies», vol. 37, n. 5, pp. 495-516

Lopriore M. – Vlachodimitropoulou M. (2021), *Recovery and Resilience Plans for the Next Generation EU: A Unique Opportunity that Must be Taken Quickly, and Carefully*, EIPA Paper, February 2021.

Merloni F. (2021), *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, in «Istituzioni del federalismo», vol. XLII, n. 2, pp. 7-25.
Musella F. (2020), *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in «Diritti regionali», n. 1, pp. 107-139.
Mocavini G. – Napolitano G. (a cura di) (2021), *I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza in prospettiva comparata*, Paper dell'Istituto di Ricerca sulla Pubblica Amministrazione (IRPA).
Neri S. (2020), *Più Stato e più Regioni. L'evoluzione della governance del Servizio sanitario nazionale e la pandemia*, in «Autonomie locali e servizi sociali», vol. XLIII n. 2, pp. 239-255.
Newell J. (2021), *Legato assai: Italian Politics in 2020 and their Legacy*, in «Contemporary Italian Politics», vol.13, n. 2, pp. 127-129.
Pallaver G. – Brunazzo M. (2017), *Italy: The Pendulum of «Federal» Regionalism*, in F. Karlhofer – G. Pallaver (a cura di), *Federal Power-Sharing in Europe*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, pp. 149- 180.
Piattoni S. (2005), *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica, vol. XXV, n. 3, pp. 417-445.
Piattoni S. – Polverari L. (a cura di) (2016), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
Pioggia A. (2021), *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro*, in «Istituzioni del federalismo», vol. XLII, n. 2, pp. 77-105.
Polverari L. (2020), *La capacità amministrativa: letteratura, criticità e un'agenda di ricerca a servizio del policymaking*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno», vol. XXXIV, n. 3-4, pp. 743-762.
Rolla G. (2019), *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in «Le Regioni», vol. XLVII, n. 1, pp. 141-184.
Trigilia C. (2020), *Chi deve indirizzare i fondi del Recovery Plan?*, in «il Mulino», 7 dicembre.
Tubertini C. (2010), *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in «Istituzioni del federalismo», vol. XXXI, n. 2, pp. 93-111.
Tubertini C. (2021), *Il contenzioso costituzionale Stato-Regioni: di chi è la «colpa»?*, in «Orizzonti di diritto pubblico», 8 marzo.
Vampa D. (2021a), *The 2020 Regional Elections in Italy: Sub-national Poli- tics in the Year of the Pandemic*, in «Contemporary Italian Politics», vol.13, n. 2, pp. 166-180.
Vampa D. (2021b), *COVID-19 and Territorial Policy Dynamics in Western Europe: Comparing France, Spain, Italy, Germany, and the United Kingdom*, in «Publius: The Journal of Federalism», vol. 51, n. 4, pp. 601-626.
Vicarelli G. – Neri S. (2021), *Una catastrofe vitale? Le scelte di politica sanitaria per far fronte al Covid-19*, in «Politiche Sociali/Social Policies», vol. VIII, n. 2, pp. 233-254.
Viesti G. (2019), *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza.

STEFANIA PROFETI è professoressa associata presso l'Università di Bologna, dove insegna i corsi di Governance e Politiche Pubbliche, Politiche dei Servizi Pubblici Locali e Teoria dell'organizzazione. Si occupa principalmente di politiche pubbliche e governi locali e regionali, ed è attualmente impegnata in ricerche sui servizi pubblici locali, sulle pratiche collaborative per la produzione di beni e servizi e sulle riforme delle pubbliche amministrazioni di livello sub-statale. INDIRIZZO: Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – Università di Bologna – Strada Maggiore, 45 – 40125 Bologna.

[e-mail: stefania.profeti@unibo.it]

BRUNETTA BALDI è professoressa associata presso l'Università di Bologna, Campus di Forlì, dove insegna i corsi di *Amministrazione e politiche pubbliche* e *Nazionalismi e Secessionismi*. Si occupa principalmente di federalismo e regionalismo in prospettiva comparata, ed è attualmente impegnata in ricerche sul regionalismo asimmetrico e sulla differenziazione delle politiche pubbliche. INDIRIZZO: Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – Università di Bologna, Campus di Forlì – Via Giacomo della Torre, 1 – 47100 Forlì.

[e-mail: brunetta.baldi@unibo.it]