LUISS

Dipartimento di Scienze Politiche

Corso di Laurea Magistrale in Governo, Amministrazione e Politica
Cattedra di Diritto regionale e degli enti locali

L'IMPATTO DEL PNRR SUL SISTEMA ISTITUZIONALE ITALIANO: IL CASO DEGLI ENTI TERRITORIALI

RELATORE
Prof. Marco Di Folco

CORRELATORE
Prof. Luigi Gianniti

CANDIDATO
Paolo Fornasiero
Matricola 645682

ANNO ACCADEMICO 2021/2022

Sommario

SIGLE **4**

INTRODUZIONE **6**

CAPITOLO 1 - ***IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA: UNA RISPOSTA EUROPEA ALLA CRISI PANDEMICA*** **11**

1.0 LA NECESSITÀ DI UNO STRUMENTO INNOVATIVO, LA GENESI DEL NEXT GENERATION EU **11**

1.1 LA STRUTTURA DEL PIANO, CENNI INTRODUTTIVI **16**

1.1.2 IL QUADRO NORMATIVO NEL DETTAGLIO, IL REGOLAMENTO (UE) 2021/241 ..... **18**

1.2 IL PIANO ITALIANO DI RIPRESA E RESILIENZA **24**

1.3 LE MISSIONI DEL PIANO ITALIANO **27**

1.3.1 MISSIONE N. 1, "DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO" **28**

1.3.2 MISSIONE N. 2, "RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA" **30**

1.3.3 MISSIONE N. 3, "INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE" **32**

1.3.4 MISSIONE N. 4 "ISTRUZIONE E RICERCA" **33**

1.3.5 MISSIONE N. 5, "INCLUSIONE E COESIONE" **34**

1.3.6 MISSIONE N. 6, "SALUTE" **35**

1.3.7 IL PIANO ITALIANO E LE MODALITÀ DI SPESA **36**

1.4 LA GOVERNANCE DEL PNRR **38**

1.5 IL POTERE SOSTITUTIVO **42**

1.6 SUPERAMENTO DEL DISSENSO **45**

1.7 MISURE COMPLEMENTARI PER L'ATTUAZIONE PNRR **45**

1.8 I SOGGETTI COINVOLTI NEL PIANO, CENNI CONCLUSIVI **47**

CAPITOLO 2 - ***L'EVOLUZIONE DEL RUOLO DEGLI ENTI TERRITORIALI*** **50**

2.0 DALL'UNITÀ ALLA REPUBBLICA **50**

2.1 LE REGIONI NELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE **51**

2.2 LA REALE PORTATA INNOVATIVA DELL'ORIGINARIO TITOLO V **55**

2.2.1 LA PRIMA ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO, LA SVOLTA DEGLI ANNI '70 ..... **57**

2.3 I PRODROMI DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001 ..... **60**

2.4 LA RIFORMA DEL TITOLO V, UNA RIVOLUZIONE COPERNICANA NELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE **62**

2. 5 L'INATTUAZIONE DEL TITOLO V, I DIVERSI CASI **66**

2.5.1 I RACCORDI TRA STATO ED ENTI TERRITORIALI **66**

2.5.2 IL NOVELLATO ARTICOLO 117 DELLA COSTITUZIONE **69**

2.5.3 LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE **71**

2.5.4 LE PROVINCE E LE CITTÀ METROPOLITANE **72**

2.5.5 ROMA CAPITALE **75**

2.5.6 L'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE **76**

2.5.7 IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO **79**

2.6 IL RUOLO - DE FACTO - DEGLI ENTI TERRITORIALI IN ITALIA, CONCLUSIONI **81**
CAPITOLO 3 - I TERRITORI NELLA PROGETTAZIONE DEL PNRR **85**
3.0 I TERRITORI ALLA RICERCA DI UN CANALE D'ACCESSO, LA FASE DI STESURA DEL PIANO. **85**
3.0.1 LE AUDIZIONI NELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI **85**
3.0.2 IL SISTEMA DELLE CONFERENZE **89**
3.0.3 LA CONFERENZA DELLE REGIONI COME CATALIZZATORE **91**
3.1 LE RAGIONI DI UNA SCONFITTA ANNUNCIATA **93**
3.1.1 GLI SCONFITTI TRA GLI SCONFITTI, I PARLAMENTI REGIONALI **94**
3.2 I TERRITORI ALLA RICERCA DI CANALI D'ACCESSO, LA FASE DI GOVERNANCE DEL PIANO **95**
3.2.1 I TERRITORI E LE PROPOSTE EMENDATIVE AL DECRETO GOVERNANCE **96**
3.2.2 LA CONVERSIONE DEL DECRETO, L'ITER E LE MODIFICHE APPORTATE **97**
3.2.3 GLI EMENDAMENTI IN COMMISSIONE ALL'A.C. 3146 ..... **100**
3.3 PERCHÉ È PROBLEMATICA L'ASSENZA DI UN CANALE D'ACCESSO **103**
3.4 TANTE ATTENUANTI MA POCHE SCUSANTI, CENNI CONCLUSIVI **104**
CAPITOLO 4 - I TERRITORI NELL'ATTUAZIONE DEL PNRR **107**
4.0 I PROBLEMI DELL'AMMINISTRAZIONE A LIVELLO TERRITORIALE **107**
4.1 I TEMPI D'ATTUAZIONE E LA ROADMAP DEL PIANO **109**
4.1.1 LE SEMPLIFICAZIONI PROCEDURALI **110**
4.1.2 I DECRETI SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, LE MISURE ADOTTATE DAL GOVERNO CENTRALE PER RAFFORZARE LE CAPACITÀ AMMINISTRATIVE **111**
4.1.3 LE MISURE DI COORDINAMENTO ADOTTATE DAI TERRITORI PER RAFFORZARE LE LORO CAPACITÀ AMMINISTRATIVE **116**
4.2 UN ESEMPIO DI ATTUAZIONE DEMANDATO AGLI ENTI LOCALI, IL BANDO BORGHI **118**
CAPITOLO 5 - CAMBIA QUASI TUTTO, MA I TERRITORI RESTANO AI MARGINI **124**
5.0 CONCLUSIONI **124**
5.1 LA FORMA DI GOVERNO **124**
5.2 LA FORMA DI STATO **129**
5.3 MOMENTANEO SBANDAMENTO O MUTAZIONE GENETICA? **131**
BIBLIOGRAFIA **134**
RIASSUNTO **142**

SIGLE

ANCI: Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia

APCI: Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia

CCRE: Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa

CdR: Comitato delle Regioni

CE: Commissione Europea

CIAE: Comitato Interministeriale Affari Europei

CITD: Comitato interministeriale transizione digitale

CITE: Comitato interministeriale transizione ecologica

CQR: Commissione Questioni Regionali

CR: Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

CSR: Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni

CU: Conferenza Unificata

FER: Fonti energetiche rinnovabili

FESR: Fondo Europeo Sviluppo Regionale

Fondi SIE: Fondi Strutturali e di Investimento europei

ISSIRFA: Istituto Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie

LEP: Livelli Essenziali Prestazioni

MES: European Stability Mechanism

MiC: Ministero della Cultura

NEXT-EU: Next generation- EU

NGEU: Next generation- EU

PA: Pubblica amministrazione

PE: Parlamento Europeo

PNIEC: Piano nazionale integrato per l'energia e il clima

PNRR: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

QFP: Quadro Finanziario Poliennale

RRF: Recovery and Resilience Facility

RSP/CSR: Raccomandazioni specifiche per paese / Country specific reccomendations

SM: Stato membro

SNAI: Strategia Nazionale Aree Interne

TFUE: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

TUE: Trattato sull'Unione Europea

UNCEM: Unione Nazionale Comuni e Enti Montani

UPI: Unione delle Province d'Italia

Introduzione

L'obbiettivo di questa tesi è valutare se le regioni e gli enti locali hanno avuto un ruolo, nelle varie fasi di realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, coerente con quella che è la loro posizione nel sistema istituzionale italiano.

In particolare, si osserva il ruolo, specie delle regioni, nella fase di predisposizione del Piano e il ruolo, specie degli enti locali, nella fase di attuazione dello stesso Piano. Queste due operazioni son portate avanti con l'intento di sottolineare le discrepanze - evidenti già di primo acchito - tra quanto accaduto e quanto sarebbe dovuto accadere. Quello che emergerà a seguito di queste considerazioni darà poi il là per una riflessione sulla perennemente mutevole, soprattutto in Italia, forma di governo e forma di Stato.

Per compiere l'analisi in questione è, però, necessario svolgere anzitutto una ricostruzione storico-cronachistica dei fatti.

Non dovrebbe esser difficile richiamare, in questa sede, ciò che è accaduto a seguito dello scoppio della pandemia da COVID-19. L'impatto di questo evento sul sistema sanitario prima, e sul sistema economico poi, sono dei punti fermi nella nostra memoria collettiva. Seppure quanto accaduto è ancora quotidianamente riportato dai media in maniera vivida, lentamente, si sta riuscendo a creare una "memoria storica". Grazie all'affermarsi di questa memoria storica, ora, si è nelle condizioni per iniziare ad indagare quanto verificatosi e proprio questo è il punto di partenza dell'elaborato. I primi passi di questa indagine non possono che partire, dunque, da una ricostruzione *ex post* delle fasi concitate che hanno portato all'adozione di questo Piano.

Ricostruita cronologicamente la genesi è necessario, poi, compiere uno sforzo multidisciplinare; serve adottare una chiave di lettura economica e, al contempo, giuridico-politica. Infatti, come la pandemia ha colpito su più fronti, così la risposta a questa si dovuta articolare su più piani. L'analisi dev'esser quindi trasversale, pena la mancata ricostruzione sinottica - obbiettivo vero del primo capitolo - degli avvenimenti.

Lo sforzo da fare per comprendere queste dinamiche, in aggiunta, è anche tassonomico, molte sono infatti le sigle e le specifiche denominazioni, tra cui è necessario districarsi.

La tesi si compone, in totale, di cinque capitoli, questo è il contenuto della parte iniziale del primo. Alla luce della ricostruzione così articolata, si può affermare, in sintesi, come il PNRR sia un documento programmatico presentato da uno Stato membro alle istituzioni europee, la cui finalità è quella di ottenere dei finanziamenti atti a conseguire la ripresa post-pandemica tanto anelata. I finanziamenti in questione, siano essi prestiti o

siano essi sovvenzioni, derivano da un fondo - ecco il passaggio saliente - creato dalle stesse istituzioni europee ricorrendo al mercato.

Quanto, seppur schematicamente, riportato permette già di intuire alcuni dei numerosi profili di innovazione insiti nella soluzione adottata.

Il primo capitolo, dunque, prima descrive la genesi del Piano e poi cerca di dettagliarne la struttura e le missioni. Nella parte conclusiva dello stesso, invece, a seguito dell'analisi del sistema di governance, si studiano i vari soggetti che partecipano al processo di attuazione.

Il primo capitolo è un capitolo chiaramente d'introduzione; consente, però, di tratteggiare già alcune delle innovative dinamiche inter-istituzionali che verranno meglio delineate nella parte finale di questa tesi.

Il secondo capitolo, invece, mira a descrivere quello che dovrebbe essere il ruolo degli enti territoriali nel sistema istituzionale italiano. Per fare tale descrizione si prende in considerazione il dato letterale delle varie fonti che vengono in rilievo rispetto a questa tematica; inoltre, si analizzano, con più attenzione, quelli che sono i momenti riformativi occorsi nel sistema. Evidenziare le discontinuità, ovvero identificare i cambiamenti, serve per comprendere come e perché si è arrivati alla situazione attuale. Le vicissitudini del passato sono state necessarie per la sostanziazione del presente.

La ricostruzione storica delle varie fasi del regionalismo non è dunque fine a sé stessa, è anzi fondamentale per capire le ragioni dell'assetto territoriale - anche attuale, si badi - della Repubblica.

Partendo dall'Unità d'Italia, e arrivando ai giorni nostri, si osserva come le Regioni e gli enti locali siano stati ampiamente rivalutati. Oggi la Repubblica italiana è uno Stato che può esser definito regionale, nella metà dell'Ottocento, invece, anche le blande forme di decentramento proposte venivano viste, perlopiù, come delle minacce. Va capito che è successo nel mentre. Se gli enti territoriali hanno, oggi, un ruolo costituzionalmente centrale c'è una ragione; la conformazione del sistema istituzionale è stata una scelta maturata nel tempo.

Una volta affrontato questo capitolo si potrà comprendere quale dovrebbe esser il ruolo dei territori, anche in relazione ad un termine di paragone come il PNRR.

Guardando a quanto dovrebbe essere, proprio questo è il contenuto del secondo capitolo, e avendo già analizzato il termine a cui ci si relaziona (il Piano e la sua struttura sono stati visti nel capitolo precedente), si potrà poi derivare la struttura del terzo capitolo; il terzo capitolo, infatti, mira proprio a verificare il ruolo degli enti territoriali nel PNRR. Si

cercheranno quindi gli elementi in cui il ruolo dei territori è differito da quello che ci si sarebbe (legittimamente) potuti immaginare, alla luce della forma di governo fissata in Costituzione.

Per giudicare la "correttezza" del ruolo svolto dagli enti territoriali, a monte, si svolge una differenziazione tra le due fasi del PNRR; vengono tenute separate, infatti, la fase di stesura e la fase di attuazione del Piano stesso.

Per quanto riguarda la stesura si analizza il ruolo dei territori nella predisposizione delle misure contenute all'interno delle sei missioni. In tal senso, si osserva quanto è stato recepito dal governo delle proposte contenute nei Piani regionali e nelle note della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Per quanto riguarda l'attuazione, invece, si analizza principalmente se i territori sono stati inclusi nei vari organi deputati alla gestione e all'implementazione.

Per valutare le forme di coinvolgimento, in entrambi i casi, si è preso in considerazione, primariamente, quello che dovrebbe essere il raccordo principe tra i vari enti, ossia il sistema delle conferenze.

Constatate le inefficienze della principale forma di raccordo esistente nel sistema, poi, si è valutato quanto spazio sono riusciti a recuperare i territori ricorrendo ad altre forme di raccordo, forme per certi aspetti atipiche.

Uno dei momenti di raccordo "impropri" tra centro e periferia sembra essere l'attività di dialogo svolta - tramite le commissioni di merito - in sede di conversione dei decreti governativi. La fase emendativa in Parlamento è quindi guardata nel dettaglio; in questa sede le organizzazioni dei territori prima sono state audite informalmente, poi hanno svolto - proponendo emendamenti e pubblicizzandoli - un vero e proprio esercizio di lobbying.

Al netto della fase emendativa in Commissione, però, si rintraccia, ancora una volta, come il Parlamento sia riuscito ad incidere solo limitatamente a quelli che erano gli spiragli lasciati aperti dal governo. In questo caso specifico, il riferimento è all'apposizione della questione di fiducia in Aula, l'espediente ha infatti condizionato il ruolo del Parlamento e, di riflesso, anche quello dei territori che, proprio tramite le audizioni in Parlamento sembravano aver trovato un canale d'accesso.

Nella conclusione del terzo capitolo, infine, ci si interroga sull'esistenza, o meno, di questa alterazione dei rapporti tra i livelli di governo, fatto di per sé dapprincipio chiaramente immaginabile dai più; e se, elemento di più difficile decifrazione, tale alterazione trovi una giustificazione nel contesto politico ed economico di quel periodo.

Una volta evidenziato, nel terzo capitolo, come il dato emerso dall'analisi del Piano di Ripresa e Resilienza confermi - ancora una volta - la tendenza, ormai considerabile di lungo periodo, per cui i territori si collocano ai margini del sistema istituzionale, ci si rivolge al quarto capitolo. Questo capitolo non è un capitolo propriamente conclusivo; quanto evidenziato nei primi tre capitoli, infatti, non deve indurre a credere che la faccenda sia così conclusa e possa, dunque, dirsi archiviata. Anche se è difficile immaginare, quantomeno nel breve periodo, l'inizio di un deciso processo di attuazione del Titolo V della Costituzione, non tutto è perduto, nemmeno nel caso specifico del PNRR.

Il Piano, infatti, sta entrando solo ora nel vivo. Davanti a noi si staglia la fase di concretizzazione delle varie misure previste, la tanto discussa fase della "messa a terra". Una fase delicata, una sfida impegnativa per tutto il sistema amministrativo nazionale. La politica ha già stabilito le priorità ed identificato le misure atte a perseguire tali priorità, oggi, l'amministrazione - specie quella comunale - è chiamata a concretizzare questo indirizzo politico.

In queste battute del quarto capitolo ritornano, ancora una volta, i territori che, seppure siano rimasti privi di un autonomo ruolo decisionale, vanno ad ogni modo annoverati tra i principali soggetti attuatori del Piano. Essere meri esecutori non è quanto gli spetterebbe, è però quanto, ad ora quantomeno, hanno.

Nel quarto capitolo si cercherà di valutare quindi se gli enti territoriali hanno i mezzi e le risorse per affrontare adeguatamente una sfida del genere; sul punto, in particolare, si analizzeranno alcune delle misure introdotte per rafforzare proprio la loro capacità amministrativa.

Nella parte finale del capitolo, conseguentemente, l'obbiettivo sarà quello di valutare l'efficacia delle misure descritte e si cercherà, non da ultimo, di capire se effettivamente con il PNRR verrà meno l'ultradecennale problema degli organici nelle amministrazioni territoriali.

Se i primi tre capitoli volgevano lo sguardo al recente passato arrivando, al più, al presente, nelle pagine finali si vuole cercare d'immaginare quanto accadrà di qui al 2026. Anzi, si vogliono evidenziare quali sono le strategie su cui si dovrebbe investire maggiormente - già da ora - per avere dei territori capaci di spendere al meglio le risorse a loro disposizione.

Da ultimo, nelle conclusioni, si prospetta quanto sembra emergere da quest'elaborato. In particolare, si cercherà di rispondere alla domanda di ricerca della tesi, ossia la

quantificazione e la qualificazione del ruolo degli enti territoriali rispetto le varie fasi del PNRR. Accennando a quanto risulta, senza però dettagliare quanto verrà diffusamente scritto nel corpo della tesi e ricapitolato proprio nella conclusione, si può dire che - a mio avviso - si sta profilando una sempre più ampia divergenza. Da un lato la Costituzione dà un ruolo autonomo e di spessore ai territori, dall'altro la realtà fattuale sembra, sempre più, relegarli ad una partecipazione periferica e saltuaria. La tendenza evidenziata, tra l'altro, non sembra nemmeno essere innovativa, piuttosto sembra essere sempre più consolidata. Dalla grande riforma costituzionale del 2001, riforma in astratto considerabile come una rivoluzione copernicana per le autonomie, ad oggi, poco sembra cambiato. Il PNRR sembra, anzi, un'ulteriore tappa nel processo di involuzione, basato su una persistente inattuazione del dato costituzionale.

Se il procedimento euro-nazionale alla base del dispositivo dovesse divenire uno strumento di pianificazione stabile, ecco che molti sono i dubbi che potrebbero nascere per il futuro sul peso dei territori; la tendenza alla marginalizzazione sembrerebbe divenire incontrovertibile.

Ad ogni modo, al di là di ogni ulteriore speculazione, il tempo ci dirà se e come i territori riacquisteranno un ruolo centrale nell'assetto della Repubblica e nel quadro europeo.

Capitolo 1 - *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: una risposta europea alla crisi pandemica*

1.0 La necessità di uno strumento innovativo, la genesi del Next Generation EU

La pandemia scoppia e si propaga, via via maggiormente, nella prima metà del 2020[1]. Al di là delle, seppur in ogni caso doverose, considerazioni di carattere sanitario, è chiaro sin da subito che questa pandemia avrà un costo anche in termini economici.

Il problema è globale, coinvolge il mondo nella sua interezza. Ogni soggetto nello scacchiere internazionale, perciò ha cercato di elaborare, in tempi rapidi s'intende, una sua strategia d'uscita. L'Italia, per quelle che sono le coordinate entro cui si muove, ha subito guardato al livello europeo per articolare un piano di ripartenza. Tale ragionamento, logico a tutti gli effetti, è stato condiviso dalla totalità delle forze presenti nell'emiciclo parlamentare. Infatti, seppur con modalità differenti (ed anche toni), tutti i partiti hanno chiesto a Bruxelles d'intervenire[2]; la scala della sfida che ci si apprestava ad affrontare era effettivamente troppo vasta per il solo livello nazionale. Tale ragionamento, è venuto alla luce nella maggior parte dei paesi con condizioni analoghe alle nostre. A livello europeo, infatti, l'attenzione per le problematiche economiche è stata sollevata, *in primis*, dai paesi più esposti; erano i paesi meridionali, i PIGS[3].

Il fatto che siano stati proprio questi paesi i primi a spingere le istituzioni europee all'elaborazione di un piano comune è dovuto, chiaramente, alla situazione già precaria in cui si trovavano. I problemi derivanti dal rilevante debito pubblico hanno storicamente afflitto i paesi della regione mediterranea; al propagarsi della crisi, la crescita dei differenziali di rendimento (riferiti ai titoli di debito pubblico) tra gli stati dell'Eurozona è stata quindi una spia che ha allarmato sin da subito.

---

[1] Per una completa cronistoria delle tappe di diffusione del virus, *vedi*: https://lab24.ilsole24ore.com/storia-coronavirus/

[2] In tal senso "*La sostanziale perfetta fungibilità di tutte le forze parlamentari nel sostegno al Governo e nella presenza nella compagine ministeriale aveva condotto a uno stato di permanente esposizione alla crisi, attribuendo anche a forze di scarsa consistenza una rendita politica elevata*"; e ancora "*La posizione di ciascuna forza nello schieramento ideologico e politico è diventato [...] irrilevante nella determinazione della compagine governativa e nella determinazione degli equilibri parlamentari*." Staiano S., (2021), *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, editoriale, Federalismi.it.

[3] L'acronimo è utilizzato per indicare Portogallo, Italia, Grecia e Spagna; paesi storicamente accomunati da situazioni finanziarie non virtuose e deficitarie. Tale acronimo è spesso utilizzato dalla stampa anglofona con toni dispregiativi. L'utilizzo è tanto invalso che, oggi, è facile trovare il termine PIGS anche nella stampa specializzata in economia e finanza.

In quelle settimane, sono riemerse le critiche, già palesatesi in precedenza tra gli esperti, sull'incompletezza del disegno europeo; si è evidenziato, inoltre, come sia sincopata un'unione monetaria non accompagnata da un'unione economica[4]. Nelle prime battute le istituzioni europee, spinte dai paesi "frugali"[5], si dimostrarono sorde o capaci solamente di riproporre strumenti "standard", come il MES.

A proposito del MES, vale la pena evidenziare come non sia di per sé uno strumento inadatto per questo genere di evenienze, è però uno strumento figlio di un paradigma, per certi aspetti, superato. Il meccanismo europeo di solidarietà è, come lo erano d'altronde tutti i meccanismi di sostegno finanziario dell'Ue, "fiscalmente neutrale". Questo genere di strumenti non va demonizzata, sono infatti strumenti capaci di garantire capitali a tassi inferiori rispetto quelli cui avrebbe accesso un paese con un alto debito pubblico. Eppure, ciò, in risposta ad una pandemia, non sembrava poter bastare. Nella primavera 2020, infatti, questo strumento non venne ritenuto sufficiente da molti stati membri; in aggiunta, gli stessi temevano che l'accensione di un prestito tramite il MES avrebbe contribuito ad un peggioramento del loro *outlook*; la traduzione, fattivamente, sarebbe stata un maggiore costo del debito pubblico. Ai rischi di una perdita di credibilità a livello internazionale, si accompagnava inoltre il paventato rischio della *Troika* (Commissione, BCE, FMI), si temeva, nello specifico, che le condizionalità del prestito sarebbero state talmente stringenti da mettere a rischio la sovranità statale.

Per queste ragioni si arriva al 25 marzo del 2020. In questa data Italia, Spagna, Francia, Portogallo, Grecia, Belgio, Slovenia, Irlanda e Lussemburgo scrivono una lettera al presidente del Consiglio Europeo Charles Michel. Il contenuto è, in sintesi, un'accorata richiesta per la creazione dei *coronabonds*, ossia l'emissione di debito comune per finanziare le spese per le politiche sanitarie, economiche e sociali di quei mesi. La risposta fu, ancora una volta, nel senso di utilizzare strumenti già presenti nell'ordinamento, come

---

[4] Tale passaggio è stato denunciato anche dal Presidente del Consiglio Draghi: "*Sono dieci anni che sostengo che è necessario creare una capacità fiscale centrale. Certo è che fino al Next Generation Eu non si era fatto niente. E quello (il NGEU nda) è stato un messaggio importantissimo e un precedente fondamentale*". Tratto dalla conferenza stampa del Presidente, al termine del Consiglio europeo, il 31/05/2022.

[5] Fubini F.; Corriere della Sera; 20 Luglio 2020: "*La definizione arriva dal quotidiano finanziario britannico Financial Times, e risale allo scorso febbraio (2020), prima dell'esplosione dell'emergenza Covid in Europa. Il FT aveva usato l'aggettivo inglese «frugal» per indicare i quattro paesi (Austria, Danimarca, Olanda, Svezia) i cui premier avevano scritto una lettera divenuta in breve «storica» al quotidiano della City londinese. Nella lettera, i quattro spiegavano le ragioni del loro essere «frugal», ovvero «parsimonioso». La stampa italiana ha adottato la traduzione più immediata, «frugali», sebbene in inglese non indichi la moderazione nel mangiare e nel bere ma un atteggiamento economico attento.*"

i prestiti nell'ambito del MES[6]. I paesi frugali, l'Olanda in questo senso si distinse, temevano che la mutualizzazione del debito si sarebbe tradotta nello scialacquare, le risorse così ottenute, da parte dei paesi mediterranei.

Si palesò quindi una strettoia che sembrava senza via d'uscita; da un lato, anche i paesi frugali, percepivano che qualcosa doveva esser fatto, dall'altro lato, però, c'era diffidenza rispetto l'esporsi per favorire gli SM in difficoltà.

Nel corso della primavera le posizioni, gradualmente, cambiarono. La percezione della tensione insita nel sistema europeo, convinse la Germania a fare delle aperture. Prima si decise di creare delle linee speciali di credito, sempre nell'ambito del MES, poi - dopo vari tentennamenti - si arrivò al dispositivo Next Generation Eu. Quest'ultimo passaggio fu, per certi aspetti, doveroso[7]. Le misure che fino a quel momento erano state messe a disposizione, seppur indicanti un primo passo, segnalavano un passo incerto e breve.

Nessuno stato accese prestiti tramite il MES, i fondi del programma SURE (creato per affiancare gli SM nelle misure per mantenere l'occupazione) si erano mostrati insufficienti ed anche le garanzie ulteriori della BEI (per prestiti alle imprese) non erano stati risolutivi. In sostanza, le tre importanti "reti di sicurezza", per Stati, cittadini e imprese, non erano proporzionate alle necessità contingenti e non erano proporzionate nemmeno alle misure approntate dagli altri *players* mondiali.

Maggio, per questa vicenda, fu dunque il mese decisivo. La Commissione europea, con anche il contributo del Parlamento Europeo, iniziò ad elaborare il cosiddetto "dispositivo", ossia il NGEU.

Nel vertice del 17 e 18 luglio 2020 il presidente del Consiglio europeo presentò quello che era il piano di intervento elaborato in risposta alla crisi pandemica, presentò un

[6] Strumenti tradizionali non significa strumenti di "secondo livello". A proposito si pensi all'importanza storica del programma, ormai con caratteristiche non più innovative per il sistema, di acquisto di titoli pubblici e privati varato dalla BCE (ammontare, a maggio 2022 pari a 1.650 mld di euro). Altra misura, che si muoveva all'interno del perimetro delle possibilità normativamente concesse - quindi non *extra ordinem* -, ma ugualmente significativa, è stata la sospensione dei vincoli (tramite l'attivazione della clausola di salvaguardia generale) del patto di stabilità e crescita. Queste misure, seppur non siano misure create ex novo, dimostrano un cambio di mentalità rispetto gli anni della crisi dei debiti sovrani del 2011.

[7] La creazione del NGEU venne fatta dalle istituzioni europee richiamando l'art. 122 del TFUE. L'articolo 122 TFUE infatti prevede, in situazioni eccezionali, deroghe alle norme generalmente applicate. Su tale base, lo NGEU erogherà i finanziamenti, con riferimento all'autorizzazione all'assunzione di prestiti prevista dalla decisione sulle risorse proprie, e destinerà tali fondi ai diversi programmi di spesa, quali cosiddette "entrate con destinazione specifica esterna", ai fini della ripresa e della resilienza.

massiccio pacchetto di misure che era il frutto del combinato disposto del Recovery fund Next Generation EU e del quadro finanziario pluriennale 2021-2027[8].

I capi di Stato e di Governo, cui il presidente Charles Michell s'era rivolto, trovarono la quadra solo dopo lunghe trattative. Tali trattative furono necessarie in quanto si innescarono una serie di conflitti distributivi, ossia sull'allocazione delle risorse stanziate, tra i singoli Stati.

Il risultato ha i caratteri della novità assoluta nell'orizzonte di Bruxelles, sia per le dimensioni sia per la metodologia[9]. I regolamenti 2020/2093 e 2020/2094 stanziano, non solo in risposta alla pandemia, ma anche come principio di reificazione di un'unione europea futura, quasi 2000 miliardi di euro. Precisamente, il QFP 2021-2027 si attesta in un ordine di misura di 1.080 mld di euro, il NGEU di 750mld di euro. Quest'ultimo si compone, oltre che del REACT-EU e del RRF che sono i due fondi più rilevanti, anche del Horizion Europe, dell'Invest EU, del Just Transition Fund e del RescEu.

All'interno di questo quadro composito, tra le cui molte sigle si rischia la confusione, va sempre tenuto a mente che il PNRR è redatto proprio per accedere ai fondi del RRF (che è parte integrante - pari a circa il 90% - del pacchetto NGEU, pacchetto elaborato in sinergia[10] al QFP 2021-2027)[11].

La vera novità, frutto del cambiamento di paradigma, consiste nel massiccio innalzamento delle risorse proprie. L'operazione è stata resa possibile tramite l'incremento dei massimali contributivi degli SM, oltreché tramite l'emissione di titoli obbligazionari comuni; un passo in avanti che ha spinto alcuni studiosi a parlare di "momento Hamiltoniano" per la costruzione europea[12]. Al verificarsi di questo "momento" ha contribuito, oltre che l'incessante pressing da parte dei paesi mediterranei, anche la disponibilità al dialogo - maturata in maniera chiara solo dopo diversi tentennamenti - da parte della Francia e, soprattutto, della Germania.

---

[8] Si può parlare di combinato disposto in quanto il QFP stanzia, nella quasi totalità dei casi, risorse su ambiti complementari a quelli del PNRR. A tal proposito si consideri, a titolo esemplificativo, che il FESR (una delle voci, in assoluto più rilevanti) concentra le risorse su temi quali la digitalizzazione, l'innovazione e l'ambiente.

[9] Lo Calzo A., (2022), *Interazioni tra dimensione sovranazionale e dimensione nazionale nella produzione normativa: tra crisi endemiche e nuove emergenze*, Osservatorio sulle fonti, 2, pp. 591-682.

[10] Tale sinergia emerge specie guardando le prime tre voci del QFP: Mercato unico, innovazione e agenda digitale; Coesione, resilienza e valori; Risorse naturali e ambiente.

[11] Sciortino, A., (2021), *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?,* Federalismi, 18, pp. 235- 261.

[12] In questi termini si è espresso il ministro delle Finanze tedesco Olaf Scholz. Il riferimento è al momento in cui le tredici colonie americane hanno deciso di rendere comune il debito che avevano accumulato a seguito della guerra d'indipendenza.

In questa fase, la fase creativa della risposta, si segnala la partecipazione di più attori, aventi diverse caratteristiche. In un primo momento, infatti, si è avuto il protagonismo degli Stati membri, specie quelli del sud che avevano assistito per primi all'ondata pandemica, poi però si è visto un cambio nelle dinamiche interistituzionali. Una volta raggiunto l'accordo tra gli Stati, le istituzioni sovra-nazionali europee hanno riacquisito spazio ed il metodo comunitario è stato costantemente utilizzato, ridando così centralità al Parlamento e, soprattutto, alla Commissione. Quanto sottolineato sembra far emergere un sistema istituzionale, venuto in rilievo per l'elaborazione della risposta politico-economica alla crisi, a geometria variabile. Non si è avuto un attore istituzionale capace di far da sé, si è avuta piuttosto una staffetta tra attori di diverso tipo. Questo evidenzia come, i vari attori, in base alle loro caratteristiche ontologiche, hanno capacità operative differenti. Se l'accordo tra SM è stato la *conditio sine qua non* di tutto il piano, poi, il piano vero e proprio, è stato redatto con il costante contributo delle istituzioni sopranazionali come la Commissione ed il Parlamento europeo[13].

Per quanto riguarda la genesi del piano, infine, va segnalato che poco è dipeso dagli enti territoriali[14]. In questa fase, infatti, come gli stessi stati, questi soggetti si sono resi conto che la misura del problema era tale per cui la risposta avrebbe dovuto esser commisurata, quindi sovranazionale. Crisi pandemica e gestione locale sono due elementi che si pongono come una contraddizione in termini. Per una visione d'insieme, quindi per l'approntamento delle misure idonee, era necessaria una "valutazione" da una prospettiva sopraelevata. Inoltre, le regioni e nemmeno, a maggior ragione, gli enti locali sono il livello di governo più capace di sollecitare l'azione o un intervento europeo su una materia di tale portata. Sarebbe stato paradossale se fossero stati gli enti territoriali ad aver sollecitato un intervento, quando si è visto che tale intervento è stato congeniato, a monte, nei consessi intergovernativi. Il ruolo del Comitato delle Regioni - ideale casa europea degli enti territoriali - in questa fase, è stato marginale. A tal proposito basti riportare che il CdR ed il "Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa" denunciano come, nella fase di *agenda setting* delle priorità per il PNRR, hanno avuto poco ascolto da parte delle altre istituzioni europee. Quindi anche il "canale diretto" tra enti territoriali ed istituzioni

[13] Bressanelli, E. & Quaglia, L., (2021). *La genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?,* Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 3, pp. 353-376.

[14] Cfr. sondaggio annuale Comitato delle Regioni, "*Barometro annuale regionale e locale*" (2020)

europee non è stato utilizzato o meglio, non è riuscito ad esser centrale, per la predisposizione della risposta europea alla crisi[15].
La richiesta d'aiuto, dunque, è stata veicolata al livello europeo tramite il canale statale.

1.1 La struttura del Piano, cenni introduttivi

Lo spazio entro cui gli Stati si sono mossi nell'elaborazione del piano è stato contingentato, a monte, dalle istituzioni europee. Non è stata lasciata, infatti, una vera autonomia decisionale ai singoli stati; questi hanno esercitato una funzione di "creativo disegno politico" solamente in funzione del perseguimento di obiettivi già individuati. Quest'ultimo passaggio appare logicamente collegato al fatto che la risposta alla crisi pandemica, elaborata tramite il NextGenerationEU, è stata voluta sinergica al QFP; in altri termini, la risposta al patologico deve introdurre un cambiamento strutturale del fisiologico. L'obbiettivo ultimo di questa operazione è la riconversione delle strutture economiche degli Stati membri, in tal senso le politiche economiche interne vengono considerate una questione di interesse comune.
Il regolamento 2021/241 del PE e del Consiglio (cfr. paragrafo 1.1.2) - regolamento che istituisce il dispositivo - fissa molti dei "paletti" che gli Stati debbono rispettare nella stesura del piano. Il criterio regolativo principale è quello legato ai 6 pilastri. Transizione verde, trasformazione digitale, crescita sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, salute e resilienza economica e, politiche per la prossima generazione, sono i sei pilastri. Quanto elencato è la *vision* che le istituzioni europee si sono date per i prossimi anni, è l'obbiettivo verso cui vogliono tendere. Tutto ciò va poi declinato in base a quelle che sono le specificità proprie di ciascuna realtà statale; questa "declinazione" si traduce nel dover rispettare quelle che sono le indicazioni date al singolo paese nell'ambito del semestre europeo. Questi criteri direttivi, generali e specifici, si intrecciano poi con quanto già era rintracciabile a partire dalla Strategia annuale di crescita (2020) e dagli articoli 120 e 121 del TFUE; lo Stato membro deve necessariamente perseguire gli obbiettivi dell'UE, anche nelle sue politiche economiche.
Per l'impiego del dispositivo, inoltre, vanno rispettati altri due principi direttivi, detti orizzontali. Il primo principio è quello dell'addizionalità, secondo questo è necessario che il sostegno finanziario del dispositivo si aggiunga a quello degli altri programmi europei

[15] "*Il coinvolgimento dei comuni, delle città e delle regioni nella preparazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza*". Consultazione mirata CdR-CCRE; 20 gennaio 2021.

(cfr. quanto prima detto sull'azione sinergica) ma che, al contempo, non si sovrapponga nella copertura di uno stesso costo. Il secondo principio, invece, è quello per cui le misure non debbono arrecare un danno significativo all'ambiente, ciò in coerenza con l'approccio UE sulla tematica ambientale. A proposito di quest'ultimo principio, per valutare se è rispettato o meno, si deve verificare il soddisfacimento di sei criteri[16].

L'influenza europea sulla strutturazione del piano arriva poi anche alla fase in cui il suddetto piano dev'esser approvato, è infatti necessaria la vidimazione delle istituzioni europee per il perfezionamento. La valutazione del piano coinvolge, in momenti e con compiti diversi, sia la CE sia il Consiglio, sia, per certi aspetti, il PE.

Il primo passaggio, per la validazione del piano, consiste nella sua trasmissione alla CE (ai sensi dell'art. 18 del regolamento UE 2021/241). Tale operazione nel caso italiano è stata effettuata il 30 aprile 2021. Nei giorni seguenti la CE valuta quanto recapitatole; tale operazione viene svolta alla luce di una griglia di indicatori elencati nel regolamento istitutivo del dispositivo. Ai sensi, tra gli altri, dei criteri di pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza, la CE valuta il piano ed elabora una proposta di decisione di esecuzione. Nel caso italiano, da tale proposta emergeva un giudizio positivo; l'unico parametro in cui il piano nazionale non ha raggiunto il massimo è stato quello relativo al "*costing*"[17]. Va precisato che, se pur è vero che il Piano italiano ha raggiunto il rating massimo su tutti i parametri, eccezion fatta per il *costing*, questa valutazione è stata analoga a quella di tutti gli altri piani arrivati precedentemente; non si può quindi valutare in maniera esaustiva il PNRR italiano, rispetto agli altri presentati, solo sulla base di queste valutazioni fatte dalla CE.

Ritornando all'iter di adozione del Piano; entro quattro settimane dalla proposta di esecuzione della CE, il Consiglio deve esprimersi. Nel caso in cui il Consiglio dia il via libera, la CE sigla una sorta di contratto con lo stato membro. Tale "contratto", è un accordo giuridico specifico.

---

[16] I criteri da valutare per verificare il rispetto del principio "Do no significant harm" (DNSH) sono contenuti nel Regolamento UE 852/2020 "Tassonomia per la finanza sostenibile".
Nei mesi scorsi il governo ha anche pubblicato, a favore delle varie amministrazioni, una guida operativa - di ben 300 pagine - sul principio DSNH; in tale documento sono specificati i criteri per la valutazione della sostenibilità dei singoli interventi. Nel sito www.Italiadomani.it sono state pubblicate, inoltre, alcune faq sul principio DNSH.
La valutazione sul rispetto del principio risulta essere un'analisi molto approfondita negli investimenti che ricadono su settori che impattano sugli obbiettivi ambientali, tra questi settori vanno attenzionati, ad esempio, quelli della gestione dei rifiuti o quello dei trasporti.

[17] Cfr. documento di lavoro della Commissione SWD (2021) 165.

Questo passaggio è centrale in quanto la logica contrattuale ben spiega il binomio PNRR-RRF. L'erogazione dei fondi è vincolata all'attuazione puntuale di una serie di misure, il controllo effettivo dell'attuazione è svolto regolarmente per la verifica della "corretta esecuzione del contratto". Nel seguito verrà analizzato come si sostanzia questo flusso informativo, che soggetti coinvolge e che modalità di svolgimento prevede. Già ora però, si può precisare come l'erogazione delle 10 rate semestrali (dal secondo semestre del 2021 al primo semestre del 2026) sia condizionata al raggiungimento di *targets* e *milestones*.
Va sottolineato che, nel caso in cui uno stato membro si riveli inadempiente rispetto uno o più d'uno degli obblighi contrattuali, scatta la sospensione dell'erogazione o, nei casi più gravi, l'obbligo alla restituzione delle somme percepite.
Riguardo l'aspetto della struttura del piano, quindi, si nota come gli enti territoriali non siano coinvolti. In specie emerge come questo "contratto" sia stato siglato tra due contraenti, i soggetti terzi non hanno un ruolo in questo rapporto. Quanto riportato è logico, l'inclusione in questo passaggio degli enti territoriali sarebbe stata causa di farraginose complicazioni. Il soggetto statale, per le sue caratteristiche, ben si presta al ruolo di intermediario con le istituzioni europee, è infatti capace di sintetizzare quanto accade all'interno del territorio nazionale (si pensi al compito di monitoraggio) e di riportarlo a Bruxelles.
Pare dunque che con il PNRR si vada incontro ad una sempre più evidente valutazione esterna della produzione normativa nazionale. I vincoli, sia temporali[18] sia contenutistici, vengono fissati a monte; il legislatore nazionale può solo darne attuazione a valle.

1.1.2 Il quadro normativo nel dettaglio, il regolamento (UE) 2021/241

Lo si è già accennato, il regolamento istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza è il regolamento 2021/241[19] del Parlamento europeo e del Consiglio; per questo motivo, conviene ora analizzarne nel dettaglio il contenuto, così da avere una chiara rappresentazione del sostrato giuridico alla base di questo piano di spesa.
Essendo un regolamento le caratteristiche di questa fonte sono: la generalità, l'integrale obbligatorietà e la diretta applicabilità. Per quanto d'interesse in questo elaborato, l'aspetto

[18] I vincoli temporali al legislatore per l'adozione di atti normativi non sono una novità assoluta, si pensi ai moniti "a tempo" del giudice costituzionale. Dunque, la novità più pregnante rispetto questi vincoli esterni sta nelle connotazioni contenutistiche predeterminate.
[19] Testo integrale reperibile in italiano nella pagina online della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0241&from=IT

più saliente tra quelli che caratterizzano i regolamenti è forse quello dell'applicabilità diretta. Questa caratteristica, tra le altre implicazioni, permette ai regolamenti di penetrare negli ordinamenti degli SM senza bisogno di ricezione alcuna e di produrre, dunque, effetti diretti nei rapporti orizzontali come in quelli verticali[20].

Il preambolo del regolamento si compone dei vari *visti*, ossia le basi giuridiche dell'atto (l'art. 175.3 TFUE) e gli atti preliminari di procedura (la proposta CE, il parere del Cdr e quello dell'ECOSOC), e dei vari *considerando*, ossia le motivazioni dell'articolato. Proprio i *considerando*, ben 75, sono utili ai fini dell'interpretazione del regolamento.

Nei *considerando* da 1 a 4 l'attenzione è posta sul perché sia stato elaborato un dispositivo siffatto, il motivo è chiaro, si vuole dare vita ad una politica economica europea coordinata, così da poter raggiungere gli obbiettivi dell'Unione. Tra gli obbiettivi da realizzare, molta attenzione è data agli obbiettivi sociali quali, ad esempio, la giustizia sociale, l'equa distribuzione della ricchezza e la protezione sociale.

Nei *considerando* da 4 a 9 vengono precisati ulteriori due elementi. Il primo elemento è quello che il Piano si dovrà integrare con le varie strategie europee già esistenti, il green deal, il pilastro europeo dei diritti sociali e gli obbiettivi di sviluppo sostenibile. Il secondo elemento, invece, è quello che la risposta alla crisi pandemica dovrà essere necessariamente differente a quella data alla crisi economica del 2009.

Nei primi nove *considerando* emerge dunque l'approccio delle istituzioni europee al Piano, un approccio maturo e pragmatico. Salta subito all'occhio, in particolare, il rimando fatto alle esperienze passate e al necessario cambio di paradigma per quelle future. Questa parte del preambolo è quella forse più programmatica, è la parte che fa riferimento alla strategia, alla visione di lungo periodo e agli ideali.

Nei *considerando* successivi, dal 9 al 29, si presentano i temi del dispositivo, vengono quindi descritte i sei pilastri (per una dettagliata descrizione di questi si faccia riferimento al paragrafo successivo).

Proseguendo con l'analisi dei *considerando* emergono le caratteristiche tecniche del Piano, queste vanno dalla necessaria rendicontazione alla condizionalità dell'erogazione, dai parametri per calcolare quanto ogni singolo paese può richiedere, agli obblighi di trasmissione dei documenti al Parlamento europeo.

Un *considerando* fondamentale per questa tesi è il numero 34, il quale così recita: " *Le autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell'attuazione delle riforme*

[20] Villani U., (2019). *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Cacucci editore, Bari.

e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale "[21].

Seguono altri *considerando* rilevanti.

Il numero 39 descrive il necessario processo di consultazione da condurre con i portatori di interessi nazionali per la scrittura del Piano. Il numero 45 descrive, invece, il meccanismo di approvazione del Consiglio basato su proposta di esecuzione della Commissione.

Interessanti anche i *considerando* numero 47 e 48 - visto e considerato che l'Italia ne ha fatto ampio ricorso - i quali prevedono proprio la possibilità di un accordo di prestito. Il regolamento specifica, a proposito della possibilità di accedere a questa tipologia di finanziamento che: "*La richiesta di sostegno sotto forma di prestito dovrebbe essere giustificata dai fabbisogni finanziari più elevati connessi alle riforme e agli investimenti supplementari previsti nel piano per la ripresa e la resilienza, pertinenti in particolare per le transizioni verde e digitale, e da un costo più elevato del piano per la ripresa e la resilienza rispetto al contributo finanziario massimo stanziato mediante il contributo non rimborsabile. Dovrebbe essere possibile presentare la richiesta di sostegno sotto forma di prestito unitamente alla presentazione del piano per la ripresa e la resilienza*".

I considerando seguenti, infine, si concentrano su due temi. Il primo tema è quello del monitoraggio e del controllo dell'implementazione, a titolo esemplificativo il considerando numero 54 prevede che: "*nell'attuazione del dispositivo gli Stati membri dovrebbero garantire il funzionamento di un sistema di controllo interno efficace ed efficiente e recuperare gli importi indebitamente versati o utilizzati in modo improprio. A tale riguardo, gli Stati membri dovrebbero poter fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio. Gli Stati membri dovrebbero raccogliere categorie standardizzate di dati e informazioni che consentano la prevenzione, l'individuazione e la rettifica di gravi irregolarità, vale a dire frode, corruzione e conflitto di interessi, in relazione alle misure sostenute dal dispositivo*". Su questo aspetto, come già più volte sottolineato, il punto chiave è che l'erogazione dei fondi è condizionale al

[21] Si parla di consultazione conforme al quadro giuridico nazionale, tale quadro è descritto, nel presente elaborato, al capitolo n. 2.
Dall'analisi svolta nel capitolo n. 3 emergerà che, in Italia, il governo ha posto enfasi maggiormente sul primo periodo "*le autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti*". Si presenta però, da subito, una contraddizione in termini. Da un lato si parla di coinvolgimento eventuale e attuativo, dall'altro lato si fa riferimento al quadro giuridico nazionale, che - si pensi al titolo V della Costituzione - nel caso italiano sembra conferire ben altro ruolo ai territori.

concreto raggiungimento dei risultati, la logica è quella della spesa per obbiettivi, una logica quindi più sofisticata di quella dei finanziamenti a fondo perduto.

Il secondo tema su cui vertono i *considerando* finali è quello dello scambio dei dati e delle informazioni tra le istituzioni europee e gli stati membri. La rendicontazione dovrà essere regolare e continua, il dialogo coinvolgerà non solo la Commissione, ma anche il Parlamento europeo. Sul punto, il *considerando* 58, prevede che: " *Per garantire un monitoraggio efficace dell'attuazione, gli Stati membri dovrebbero riferire due volte l'anno nell'ambito del semestre europeo in merito ai progressi compiuti nella realizzazione dei piani per la ripresa e la resilienza. È opportuno che tali relazioni semestrali elaborate dagli Stati membri interessati siano adeguatamente rispecchiate nei programmi nazionali di riforma, che dovrebbero essere utilizzati come strumento per riferire in merito ai progressi compiuti in vista del completamento dei piani per la ripresa e la resilienza*".

Dall'osservazione delle forme in cui si reifica questo fitto dialogo, tra gli Stati membri e le istituzioni europee, appare un *modus operandi*, per certi aspetti, già adottato a livello comunitario; sembra proprio che questo dialogo sia ispirato dagli stessi principi che plasmano il semestre europeo, in tal senso e ciò sembra darne conferma, il sistema nazionale e il sistema europeo non sembrano più poter esser considerati *uti singuli*, vanno piuttosto - quantomeno rispetto certe tematiche - considerati come un unico sistema "euro-nazionale"[22].

Tra l'altro, la possibile associazione metodologica tra il dispositivo RRF e il semestre europeo ha destato preoccupazione all'interno del Comitato delle regioni; l'organo, nel parere fornito sul regolamento, ha messo in guardia rispetto all'eccessiva centralizzazione del procedimento[23].

---

[22] Il concetto non è più una novità per gli studiosi in ambito giuspubblicistico, tra i primi estensori del concetto vanno menzionati Andrea Manzella e Nicola Lupo, più recentemente - con specifico riferimento al PNRR - *vedi*: Rinoldi D., Parisi N., (2021). *L'attuazione del PNRR italiano: spunti di riflessione sull'architettura euro-nazionale in materia (anche se per riflettere c'è poco tempo ormai)*, Eurojus, 3, pp. 81-109.

In senso analogo: "*Il PNRR, pur essendo strumento "straordinario", si può considerare rientrante tra i procedimenti euro-nazionali e, in particolare, tra quelli che attengono alla materia economico-finanziaria*", Bartolucci L., (2022). *Riforma dei regolamenti parlamentari e PNRR*, Consulta online, 2, pag. 524.

[23] Il Comitato delle Regioni "*mette in guardia sul fatto che il semestre europeo, come meccanismo per la governance del fondo detto «dispositivo», resta un esercizio dall'alto e centralizzato, che non risulta idoneo per uno strumento che dovrebbe invece rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale; ribadisce pertanto la proposta di creare un codice di condotta per il coinvolgimento degli enti locali e regionali nel semestre europeo. Tale codice è più urgente e necessario che mai se si vuole rendere il*

Al termine del preambolo, segue l'articolato. Gli articoli del regolamento n. 241 del 2021 sono 36, divisi in 8 capi.

Il primo capo riguarda le disposizioni generali, l'oggetto del dispositivo e l'ambito di applicazione e gli obbiettivi generali e specifici. L'articolo 4, in particolare, definisce come obbiettivo generale del dispositivo il raggiungimento della coesione sociale e territoriale, questo va fatto nell'ottica di migliorare la resilienza ed esser pronti ad affrontare al meglio le future crisi. Un passaggio questo dall'alto valore simbolico, l'idea di creare - oggi - le condizioni per rispondere uniti alle difficoltà - domani - ispira fiducia nell'avvenire unitario del disegno europeo. Sempre all'interno del primo capo vengono riportati i principi orizzontali e le modalità con cui si finanzierà questo intervento economico.

L'articolo 10 "Misure per collegare il dispositivo ad una sana governance economica " va a descrivere i casi in cui la Commissione può proporre al Consiglio la sospensione totale o parziale dei pagamenti ad uno SM. Sul punto si nota come questo meccanismo di salvaguardia sia ispirato ad una logica di dialogo tra le parti, la sospensione è vista come *estrema ratio* e, quantomeno in teoria, vorrebbe essere più che una misura punitiva, una misura correttiva. La sospensione dell'erogazione sembra essere correttiva in quanto la sospensione può essere anche parziale, la decisione di sospendere l'erogazione dei fondi non può essere retroattiva e la predetta sospensione può essere revocata qualora lo Stato membro abbia adottato le misure richiestegli.

Il secondo capo dell'articolato è la parte più tecnica, quella di natura finanziaria.

L'articolo 11 fissa le modalità di calcolo del contributo massimo per paese. L'Italia, in questo senso, ha ben poco da felicitarsi per il suo essere la prima beneficiaria netta, i parametri con cui si calcola il contributo considerano tre fattori: la popolazione, il prodotto interno lordo (pro capite), la variazione del PIL nel periodo 2020-2021 e il tasso di disoccupazione.

A proposito dei parametri per il calcolo del contributo il Comitato delle regioni ha espresso la sua contrarietà, in quanto molta parte del contributo verrà determinato da indicatori socioeconomici riferibili alla situazione precedente alla crisi pandemica[24].

semestre più trasparente, inclusivo e democratico, ma anche più efficace, grazie alla partecipazione degli enti territoriali".

Raccomandazioni politiche del CdR al regolamento 241 del 2021, punto nr. 3.

[24] Il Comitato "*Si rammarica, tuttavia, per il fatto che il criterio di assegnazione proposto per la prima tranche del 70 % degli impegni, sotto forma di trasferimenti provenienti dal dispositivo per la ripresa, si basi su indicatori socioeconomici relativi alla situazione precedente alla crisi sanitaria e non tenga conto*

Altro motivo per cui il Cdr ha espresso la sua contrarietà ai già menzionati parametri, è il fatto che non sembrano tenere in sufficiente considerazione i principi di coesione e solidarietà; in altre parole, il Comitato delle Regioni vede nel dispositivo uno strumento incapace di ricucire i divari territoriali acuitisi anche con la pandemia da COVID-19[25].

Per la parte di prestito del finanziamento, l'articolo 14, al comma 5, precisa che " *l'importo massimo del sostegno sotto forma di prestito per ogni Stato membro non supera il 6,8 % del suo RNL nel 2019 a prezzi correnti* ".

Il capo terzo del regolamento, contenente gli articoli da 17 a 21, è il più corposo. L'articolo 18, in particolare, indica come devono essere redatti i Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza. Si deve fare menzione nel Piano di come si ipotizza che questo soddisfi le RSP ricevute dallo Stato membro negli anni passati, si deve spiegare come il Piano migliorerà il potenziale del Prodotto Interno Lordo, come verranno rispettati i principi green e il principio del "Do No Significant Harm". Il PNRR deve, poi, specificare le tempistiche dei vari interventi, oltre che individuare le modalità di monitoraggio e rendicontazione.

L'articolo 19 indica che i criteri secondo cui la Commissione deve valutare i Piani saranno: pertinenza (se il Piano è una risposta globale ed equilibrata alla situazione postpandemica), efficacia (se il Piano riuscirà ad avere un impatto duraturo), coerenza (se il Piano prevede misure e riforme tra loro coerenti) ed efficienza (se il Piano prevede una giustificazione dei costi ragionevole e commisurata all'impatto atteso).

Il capo IV, articoli da 22 a 24, prosegue poi la specificazione delle disposizioni finanziarie. Si indicano, dunque, tutti i meccanismi a tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Lo Stato membro deve assumersi tutte le responsabilità del caso, essendo il

---

dell'impatto della pandemia su tali indicatori, posto che gli effetti economici risultanti dalla crisi pandemica sono stati sin dall'inizio geograficamente asimmetrici".
Raccomandazioni politiche del CdR al regolamento 241 del 2021, punto nr. 4.

[25] Il Comitato "*Esprime preoccupazione per la dimensione territoriale limitata della proposta, allorché le ripercussioni sociali ed economiche della crisi del coronavirus sono ripartite in maniera diseguale tra gli Stati membri e, al loro interno, tra i diversi territori: in primo luogo, perché l'impatto sanitario e umano è stato fortemente territorializzato e le capacità di assistenza e di cura sono distribuite in modo non uniforme, in secondo luogo perché le misure di prevenzione del coronavirus hanno avuto, anch'esse, una durata e una severità diverse a seconda della situazione sanitaria regionale e, in terzo luogo, perché alcuni settori economici sono colpiti in modo sproporzionato e l'impatto socioeconomico a livello locale e regionale dipende dai settori di maggiore attività, dalla composizione dell'occupazione e dall'esposizione di ciascun territorio alle catene globali del valore. In assenza di specifiche misure di attenuazione, la crisi del coronavirus è quindi in grado di creare divergenze regionali all'interno degli Stati membri e tra di essi, o di aggravare quelle già esistenti. La coesione e la solidarietà devono essere in prima linea nelle nostre priorità di investimento*".
Raccomandazioni politiche del CdR al regolamento 241 del 2021, punto nr. 2.

responsabile unico agli occhi dell'UE, sul lavoro che i singoli soggetti attuatori svolgeranno[26] (cfr. la necessarietà potere sostitutivo, esposta ai paragrafi 1.5 e 2.2.1 dell'elaborato).

L'articolato prosegue poi - seguendo un andamento simile a quello del preambolo - con il capo V sulle disposizioni istituzionali, il capo VI sulla comunicazione ed il capo VII su complementarità, monitoraggio e valutazione.

Il regolamento 241 del 12 febbraio 2021, in sintesi, descrive il dispositivo nella sua interezza. Ne traccia il perimetro da un punto di vista tecnico-applicativo, ma ne individua anche il sostrato culturale su cui si posa, logicamente quest'ultima operazione è svolta in particolar modo nel preambolo.

In questo paragrafo è stato descritto il Piano così come è stato ideato dalle istituzioni europee, ora, nel paragrafo nr. 2, si cercherà di individuare che declinazione nazionale è stata data dal nostro paese a questo modello precostituito.

1.2 Il Piano italiano di Ripresa e Resilienza

Il PNRR italiano, documento, come già evidenziato, che ci ha permesso di ottenere un totale di 191,5 miliardi di euro[27] dalle istituzioni europee, è un documento molto articolato. Il suo essere composito è frutto dell'esser la risposta ad istanze differenti, sia contingenti sia di lungo periodo, e dell'esser un programma di spesa che va ad allocare un ammontare di fondi elevato. Per queste ragioni se ne può ben comprendere l'irriducibile complessità[28].

Questo pacchetto completo e coerente di riforme e investimenti, oltre ai due principi contenuti nel regolamento istitutivo (di cui si è già detto), ha tre priorità trasversali. Parità di genere, giovani e mezzogiorno sono tre elementi che vanno valorizzati

[26] *Cfr*: sentenza 16 gennaio 2003, causa C-388/01, *Commissione c. Italia* "Gli Stati membri non possono richiamarsi a situazioni del loro ordinamento interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto comunitario [...] esso resta il solo responsabile dei confronti della Comunità del rispetto di tali obblighi".

[27] Va precisato che l'importo potrebbe, seppur marginalmente, variare in sede di conguaglio qualora la crescita del PIL dovesse essere superiore alle previsioni fatte.
Va precisato, inoltre, che l'importo totale segnalato è frutto della somma di *loans* (prestiti) e *grants* (sovvenzioni).

[28] Il testo del Piano italiano: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf.
Oltre al testo integrale, può esser d'aiuto il dossier di sintesi elaborato dal Servizio studi della Camera dei deputati; documento utile in specie per la ricostruzione temporale delle varie fasi. *Vedi*: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1253627.pdf?_1652799159361.
Altro documento utile per approfondire il contenuto del PNRR è la scheda di lettura elaborata dai Servizi Studi di Camera e Senato a luglio 2021. *Vedi:*
http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP28a.pdf?_1652799257030

indipendentemente dall'ambito di intervento; ogni singola misura del piano, quindi, deve direttamente o indirettamente permettere dei miglioramenti in questi ambiti. L'esistenza di questi tre divari (di genere, territoriale, generazionale) è stata ritenuta, dai redattori del piano, la ragion per cui in Italia abbiamo avuto, negli scorsi decenni, una crescita sterile e un paese segnato dalle diseguaglianze.

Il piano si compone di 6 pilastri, ovvero ambiti estesi di *policies*, ogni pilastro racchiude alcune componenti. Queste componenti in totale sono 16, una componente è un compartimento omogeneo di misure specifiche. Scendendo ulteriormente nel dettaglio, per quanto riguarda l'ambito operativo delle politiche da adottarsi, troviamo le linee d'intervento (in totale 48).

Il piano prevede inoltre una serie di interventi normativi funzionali al raggiungimento degli obbiettivi, si possono quindi rintracciare diversi tipi di riforme: di contesto/orizzontali (es. riforma del sistema giudiziario), abilitanti (es. riforme per promozione concorrenza), settoriali (es. riforma sui servizi sanitari di prossimità) e, oltre l'ambito *stricto sensu* del piano, le riforme di accompagnamento (es. riforma della rete di protezione sociale dei lavoratori)[29]. Il totale delle riforme previste è pari a 63.

Nei documenti ufficiali è previsto il tipo di strumento normativo da utilizzarsi per concretizzare la determinata riforma. Sono 74 le misure legislative previste di cui 12 da adottarsi con decreto-legge e 12 con legge-delega. Si prevede, poi, che 11 di queste misure saranno associate a provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica; i provvedimenti complessivamente collegati al Documento di economia e finanza (2021) erano 22, alla Nota di aggiornamento al DEF (2021) erano 21.

Rispetto a queste ultime cifre è interessante notare che il dato numerico conferma la difficoltà ad un utilizzo razionale dei disegni di legge collegati, tale difficoltà favorisce e motiva il ricorso a strumenti impropri - in specie i decreti-legge - ogniqualvolta si voglia legiferare in tempi certi[30].

Questo passaggio "riformativo" - le riforme come esiziali per il Piano - è ulteriormente sottolineato dall'esistenza, e soprattutto dalla centralità conferitegli, di una *better regulation unit* (il nome assegnatogli in realtà è ben più articolato: Unità per la

[29] *Vedi* pag. 47 e ss. del Piano.

[30] Il fatto che non ci siano tempi certi per l'attività legislativa, se non per alcune leggi come la l. di bilancio e i suoi collegati, incentiva il governo a ricorrere abitualmente a forme legislative improprie come i decreti-legge. Questo fenomeno, chiaramente rischioso per il sistema, rischia di svilupparsi ulteriormente in relazione agli interventi normativi chiesti dal PNRR. Cfr. *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, (2021). Osservatorio sulla legislazione, Roma.

razionalizzazione e il miglioramento della regolazione). La creazione di un organismo di tal risma è emblematica proprio dell'importanza data alla norma, vi è infatti la convinzione che il quadro normativo sia esiziale per la buona riuscita del piano.

Sul punto, si può osservare una certa discontinuità tra il PNRR elaborato dal governo Conte II e quello elaborato dal governo Draghi. I due piani, affianco alle molte analogie, visibili specie per quanto riguarda l'aderenza del testo alle Raccomandazioni per singolo paese[31] formulate dalla CE e dal Consiglio, hanno differenze sul tema delle riforme. Il PNRR attuale consacra uno spazio molto maggiore al tema delle riforme. Il piano Draghi dedica alla presentazione delle riforme il quadruplo dello spazio rispetto al piano Conte, anche se, a onor del vero, è bene precisare che il piano elaborato dal governo "giallo-rosso" non era definitivo[32]. Nel PNRR Draghi le riforme sono centrali anche dal punto di vista della struttura espositiva, queste infatti sono collocate nella parte introduttiva del documento. Si evince quindi come le riforme elencate nel piano siano presupposto logico, agli occhi del decisore politico, per il completamento del piano. Va rilevato anche che questo afflato riformistico del nostro governo non è isolato a livello comparatistico, anzi, va detto che è stata la stessa governance europea a considerare inscindibili riforme e investimenti. La rivoluzione copernicana del PNRR sta anche in questo passaggio[33]. Si è riportata così nel paese una cultura delle grandi riforme strutturali/sistemiche e, almeno nelle intenzioni, s'è voluto assumere questo paradigma di politiche pubbliche senza appesantire ulteriormente l'impianto normativo (cfr. l'unità per la regolazione).

Su questo passaggio alcuni studiosi hanno evidenziato come il PNRR assuma, a tratti, una visione onirica della realtà. In tal senso si riporta come la struttura del Piano sia composta da un lungo elenco di binomi: da un lato il problema (situazione di partenza), dall'altro lato la soluzione, ovvero la riforma che permetterebbe di raggiungere un risultato economico (situazione d'arrivo). Secondo l'avviso di questi studiosi, non emerge chiaramente - dalla lettura del Piano - che l'innovazione normativa non sempre coincide con l'ottenimento del risultato economico. In sostanza si afferma come il Piano, tra l'altro prodigo nell'utilizzare terminologie innovative e d'oltre Manica, nel concreto non fissa

[31] A dimostrazione dello stretto legame tra le Raccomandazioni per Specifico Paese e PNRR, si consideri che nel testo del piano sono riportate le raccomandazioni ricevute negli ultimi due anni. Le RSP del 2019 e del 2020 sono state interamente soddisfatte nei contenuti del Piano.

[32] Guidi M., Moschella M., (2021). *Il piano nazionale di ripresa e resilienza: dal governo Conte II al governo Draghi*, Rivista italiana di politiche pubbliche, 3, pp. 405-430.

[33] Quello che è stato definito come "afflato riformistico" è forse l'elemento più innovativo in quanto, ancora *in nuce* è, invece, il discorso sulla ridefinizione delle risorse proprie dell'UE; comunque, anche quest'ultimo tema, promette di essere sicuramente una rivoluzione copernicana per la struttura europea.

adeguati parametri per la verifica del conseguimento *ex post* dei risultati[34]. Tale posizione, per certi aspetti dissacratrice nei confronti dell'assunto alla base del Piano (la riforma normativa come fondamentale prerequisito per raggiungimento del risultato economico) è, però, una conferma. Indipendentemente da come si valuti la stesura del piano e, indipendentemente da come si valuti la bontà del percorso logico riforma-obbiettivo, questo è chiaramente il sillogismo alla base nel piano. In altre parole, non si può dubitare che le riforme normative abbiano un peso rilevante nel complesso disegno del Piano di ripresa e resilienza. Le riforme nel PNRR sono fondamentali[35].

Il piano italiano, oltre alle risorse europee, prevede l'uso anche di risorse proprie. A dimostrazione di quanta fiducia sia posta in questo nuovo schema d'azione, si pensi che il Parlamento ha approvato, nell'aprile dell'anno scorso, uno scostamento di bilancio di 30.6 miliardi. Questo rilevante scostamento costituisce la base per la costituzione del fondo complementare, fondo che va ad integrare appunto quanto stanziato a livello europeo. In tal senso è importante sottolineare, nuovamente, come la parte di prestiti del RRF ed il Fondo complementare, siano finanziati ricorrendo all'indebitamento. Il dato fattuale, ad ora, è quindi che il debito pubblico è aumentato ulteriormente. Certamente sarebbe potuto crescere in maniera più marcata (per i tassi che avrebbe offerto il mercato), ma questa non può essere una consolazione. Sulla bontà o meno di questo ulteriore debito contratto, solo il tempo potrà dare un giudizio sincero.

Per quanto riguarda gli enti territoriali, si può osservare che la struttura del piano (la previsione di missioni, le componenti e le priorità trasversali), così come il nuovo peso dato alle riforme e la decisione di costituire un fondo complementare, non sono elementi che hanno visto un ruolo propositivo da parte di questi. Questa assenza non è un problema in sé, il contenitore di questo piano doveva essere fissato a livello centrale; esigenze di coordinamento e armonizzazione giustificano tutto ciò.

1.3 Le missioni del Piano italiano

[34] Falcon G., (2021). *Viaggio al centro del PNRR,* Le Regioni, 4, pp. 715-723.

[35] Vale la pena precisare che la logica riformatrice del PNRR non è astratta. Le riforme prefissate dal Piano non sono volte a riordinare l'ordinamento, sono anzi unicamente riforme funzionali al raggiungimento di un risultato economico. Riformare perciò è necessario, ma non sufficiente. L'assunto qui riportato, ossia che riformare normativamente non sempre è abbastanza, è stato evidenziato da ultimo nella relazione riassuntiva dell'indagine conoscitiva, indetta dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, tra il 12/01/21 e il 30/04/2022. In questa relazione si evidenzia come non si siano semplificate sufficientemente le procedure amministrative perchè "*le azioni sono state condotte principalmente a livello normativo, con pochi e insufficienti interventi organizzativi [...] con investimenti limitati nel personale, nelle procedure e nelle tecnologie*".

Gli ambiti su cui il piano interviene sono già stati evidenziati, qualche altro numero però può aiutare ad inquadrare il tema. Il piano si articola in 6 missioni, 16 componenti, 43 ambiti di intervento. Ogni missione implica l'adozione di riforme settoriali, in totale 49, e ogni missione ha delle linee di investimento, in totale 133. Ai fini dell'economia del discorso che qui si vuole affrontare, non è determinante l'analisi delle singole tessere di questo mosaico; è necessario però, quantomeno a grandi linee, evidenziare i contenuti delle 6 missioni. Questo passaggio serve infatti a capire meglio quali sono le priorità perseguite dal piano; l'allocazione delle risorse è l'indice gerarchico migliore per quanto riguarda l'individuazione delle finalità perseguite dalla politica.
Segue un elenco in cui, per ogni missione, si riportano i fondi stanziati, le principali misure previste, il raccordo con le linee programmatiche europee e i punti in cui gli enti territoriali sono chiamati ad intervenire[36].

1.3.1 Missione n. 1, "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo"

Per questa missione il totale dei fondi è 49.86 mld (40,32 PNRR; 0,8 React EU; 8,74 Fondo complementare).[37]
Il primo obbiettivo insito nella missione è fare un salto in avanti per quanto riguarda la digitalizzazione del paese. Questo passaggio è esiziale per quella che sarà la crescita del paese.
C'è ferma coscienza sul fatto che la digitalizzazione del paese è la *conditio sine qua* non per un'effettiva ripresa economica. Se l'Italia è, ormai da un ventennio, fanalino di coda nei vari indici economici a livello europeo, molto dipende dalle mancanze sistemiche nel settore[38]; nel piano, per questo, se ne parla anche in termini di "asset strategico". Si realizza, finalmente, come la digitalizzazione sia ormai imprescindibile per aumentare la produttività. Proprio la produttività, specie quella per ora lavorata, è un chiaro indice che molto ci dice sullo stato di salute del nostro sistema produttivo; il suo tasso medio annuo in Italia, tra 2014 e 2019, è stato pari al +0,2%; in Europa, nello stesso arco temporale, la

[36] Per segnalare gli aspetti più rilevanti a proposito dell'intervento cui sono chiamati gli enti territoriali, si è fatto riferimento al rapporto 2021 "La finanza territoriale: Regioni e territori dall'emergenza sanitaria al PNRR".
[37] Si è preferito indicare i fondi a disposizione considerando anche quelli derivanti dal React EU e dal Fondo complementare, questo nell'ottica di evidenziare la sinergia e l'operare sinergico tra questi tre piani di intervento.
[38] L'Italia, dal 2009, in termini di crescita di PIL ha sempre avuto risultati inferiori rispetto alla media Ue. Cfr. dati Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEC00115/default/table?lang=en

media si attesta al +1,3%[39]. Dal confronto dei dati emerge una sorta di stagnazione cronica della produttività nella penisola. Il mercato attuale, quindi, non soffre certo la penuria di capitali, soffre piuttosto la scarsa redditività del loro impiego in investimenti. La scarsa redditività è spesso dovuta proprio alla ridotta attenzione per la ricerca e lo sviluppo (*in primis* in ambito informatico), alla carenza di competenze tecniche e all'elevato numero di micro-imprese[40](storicamente meno propense ad allocare risorse su investimenti tecnologici). Digitalizzare, inoltre, non serve per il solo settore privato, serve anche per il pubblico. Le lungaggini burocratiche nel nostro Paese dipendono da una serie di concause sommatesi negli anni, una delle precipue è lo scarso utilizzo delle tecnologie. Una pubblica amministrazione incapace di lavorare efficientemente, crea sì un disagio al cittadino, ma crea anche un disincentivo ai possibili investitori[41]. Questi, dunque, i due correlati motivi per cui la digitalizzazione deve esser prioritaria. Quanto scritto si deve doverosamente sottolineare se, come è stato ampiamente riportato, si vuole vedere questo pacchetto di riforme non come un palliativo tamponare, ma come uno sforzo proattivo per creare condizioni sistemiche per la crescita.

Alla luce di quanto detto il PNRR, anche in maniera simbolica forse, pone la digitalizzazione al centro della prima missione. La digitalizzazione investe sia la pubblica amministrazione, sia le imprese private, sia i cittadini stessi. Emerge dunque come vi sia una visione sistemica della digitalizzazione, investire su questo ambito significa creare un sostrato capace di permettere lo sviluppo. In questa operazione non vanno dimenticate le periferie e i cittadini che stanno ai margini. I territori e le fasce sociali con maggiori difficoltà di accesso, a questo nuovo paradigma digitale, vanno aiutati. Coinvolgere anche queste componenti permette di valorizzarle e renderle parte attiva del processo di ripresa. Concretizzazione di questo concetto può esser visto, ad esempio, l'investimento sui piccoli borghi, investimento che permette la creazione di piattaforme online capaci di pubblicizzare, specie a livello turistico, i loro territori (cfr. M1 componente 3). In

[39] Report ISTAT, "Misure di produttività anni 1995-2019", pubblicato il 4 novembre 2020.

[40] Meliciani V., Pini M., (2021). *Digitalizzazione e produttività in Italia: opportunità e rischi del PNRR*, LUISS policy brief, 14.

[41] Il legame tra burocrazia e imprenditorialità è stato sottolineato anche nel documento istitutivo dell'"Osservatorio per il territorio" dell'Università Cattolica. L'obbiettivo di questo centro è osservare l'incidenza dell'azione burocratica sulle imprese, l'assunto alla base del progetto è semplice: "*non si può fare impresa senza avere alla base un sistema amministrativo efficiente*". cfr. Opter, Università Cattolica, rapporto sulla costituzione del centro interdipartimentale.

A rafforzare quanto sopra si può citare anche il dato emerso nel ciclo di audizioni della Commissione parlamentare per la semplificazione delle procedure amministrative; si stima che una riduzione del 25% degli oneri burocratico-amministrativi sulle imprese, significherebbe per l'Italia recuperare il 2% del PIL.

sostanza, la missione nr. 1 punta a connettere le varie componenti e a rendere competitivo l'intero sistema paese.

Il giudizio dato dalla Commissione nella proposta di decisione di esecuzione mandata al Consiglio il 21 giugno 2021, rispetto il contributo dato dal PNRR italiano alla transizione digitale la Commissione evidenzia come "le dodici componenti del Piano contengono misure che contribuiscono alla transizione digitale basandosi su un approccio ampio e trasversale, favorendo la digitalizzazione delle imprese, la digitalizzazione della pubblica amministrazione e il completamento delle reti a banda larga ultraveloce e la connettività 5G, così promuovendo il conseguimento degli obbiettivi digitali europei per il 2030"[42].

Nell'ambito di questa prima missione la centralità degli enti locali è costante, in particolare, emerge con più chiarezza per gli interventi atti a valorizzare turisticamente i piccoli borghi e per gli interventi volti ad aumentare l'organico delle amministrazioni pubbliche[43].

1.3.2 Missione n. 2, "Rivoluzione verde e transizione ecologica"

Per questa missione il totale dei fondi è 69,94 mld (59,47 mld PNRR; 1,31 REACT EU; 9,16 Fondo complementare)

Questa missione mira ad affrontare le lacune strutturali che ostacolano il raggiungimento di un nuovo e migliore equilibrio tra natura, sistemi alimentari, biodiversità e circolarità risorse. Le tematiche prefisse dalla missione in questione permettono di evidenziare come il PNRR non vada ad affrontare temi completamente nuovi, ma anzi vada ad affrontare i grandi problemi che già in passato erano al centro dell'agenda europea. In questo senso si deve pensare a documenti programmatici come i *Sustainable Development Goals* e l'*European Green Deal*, in questi accordi, infatti, già era anticipata la linea di intervento che si voleva perseguire sul tema ambiente ed ecologia.

La missione n. 2, inoltre, è particolarmente rilevante nel caso dell'Italia in quanto è un paese storicamente affetto vari rischi climatici ed ambientali. Sempre nel caso italiano, la transizione ecologica potrebbe esser determinante per diminuire l'atavica dipendenza, tramite maggiore affidamento alle risorse rinnovabili, dalle fonti energetiche estere. Tale discorso si coniuga perfettamente con lo stato attuale delle cose - si scrive nel periodo

[42] Documento di lavoro della Commissione: SWD (2021) 165

[43] A proposito degli organici, si ricordi che gli enti territoriali sono stati i più colpiti dal blocco del turnover per il personale dipendente; dunque, necessitano moltissimo di questi innesti nell'Organico; lo richiede sia lo svolgimento delle attività di ordinaria amministrazione, sia lo svolgimento delle attività ulteriori collegate al PNRR.

dell'invasione russa dell'Ucraina - essendo evidenti i rischi congeniti nella dipendenza energetica da altri attori internazionali. Altro motivo per cui la missione n. 2, avente per oggetto anche la tutela del territorio, è centrale nel nostro paese è il fatto che c'è nel nostro territorio nazionale un grandissimo patrimonio naturale, specie in termini di biodiversità. Tale ricchissimo patrimonio, sempre più messo a repentaglio nel recente passato, deve oggi esser tutelato.

La Commissione nel documento di lavoro che accompagna la relazione inviata al Consiglio cita, come esempi positivi, alcune misure adottate dal governo italiano. Il superbonus per la detrazione fiscale delle spese collegate alle ristrutturazioni domestiche e per l'efficienza energetica in generale, oltreché le nuove forme facilitate per le autorizzazioni a produrre energia da fonti rinnovabili, sono esempi di misure valutate positivamente a livello europeo.

La Commissione, nel complesso, ritiene che le misure introdotte nel Piano italiano possano consentire al paese di dare un apporto decisivo per il raggiungimento dell'obbiettivo europeo proprio del Green Deal; ciò concordemente anche con quanto fissato, a livello statale, nel Piano nazionale integrato per l'energia ed il clima (PNIEC)[44].

A riguardo di quest'ultimo punto necessaria è una precisazione. La trasversalità degli obbiettivi del PNIEC, rispetto al PNRR, si rintraccia anche nella costituzione di una commissione tecnica per la valutazione della compatibilità tra gli interventi previsti dal Piano di Ripresa e Resilienza e gli obbiettivi fissati dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima. La commissione a tale scopo costituita, nello specifico, vaglierà una serie di opere afferenti a tre categorie: decarbonizzazione, efficienza energetica e sicurezza energetica"[45]. Tale organo, istituito per un'analisi congiunta e comparata tra i due Piani conferma, ancora una volta, come la logica del PNRR non sia slegata dalla realtà preesistente; il Piano di Ripresa e Resilienza europeo si integra con il contesto in cui va ad operare, non è quindi uno strumento alternativo, è uno strumento sinergico.

All'interno della seconda missione il ruolo di comuni, province e regioni viene maggiormente in rilievo per gli interventi di: efficientamento energetico, riduzione del

[44] Valutazione effettuata dalla Commissione rispetto il criterio n. 5 contenuto nell'articolo n. 19 del regolamento UE 2021/241, tale regolamento istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

[45] *Vedi* l'allegato I all'articolo n. 17 del d.l. n. 77/2021. Per valutare l'efficacia di questa commissione, e l'efficacia della semplificazione normativa adottata, si pensi che ha autorizzato impianti di fonti energetiche rinnovabili (FER) per un quantitativo pari al triplo di quanto fatto nell'anno precedente.
Nello stesso decreto sono contenute ulteriori misure concernenti la valutazione ambientale strategica (VAS); l'intento del legislatore è il medesimo, accorciare i tempi senza però diminuire le garanzie.

rischio da dissesto idrogeologico, rinnovo del parco autobus per il trasporto locale e sistemazione delle reti idriche.

1.3.3 Missione n. 3, "Infrastrutture per una mobilità sostenibile"

Per questa missione il totale dei fondi è 31,46 mld (25,40 mld PNRR; 6,06 Fondo complementare).

La competitività del paese passa anche per la mobilità. Storicamente si scontano due debolezze sistemiche nel paese: il netto favore per il trasporto su gomma e la mancata connessione alla rete ferroviaria di ampie zone interne. Il PNRR punta, con quasi 25 mld stanziati, a superare questi due handicap. L'intento è quello di modernizzare la rete ferroviaria, renderla accessibile e così facendo, creare un'alternativa al trasporto su gomma che è meno efficiente e più inquinante. Tale discorso, quindi, è pienamente coerente con l'intento di non "lasciare nessuno indietro", il sud del paese, così come le aree più periferiche, sono al centro di questo piano d'azione. Il Piano investe infatti non solo sulle grandi linee ad alta velocità che percorrono la Penisola verticalmente, ma anche sulle linee che la "tagliano" orizzontalmente (dove oggi l'AV è perlopiù assente) e sulle linee regionali.

Si nota inoltre che anche in questa missione gli obbiettivi perseguiti sono quelli già anticipati dai documenti programmatici europei e nazionali degli anni passati. In tal senso si pensi per il livello europeo all' European Green Deal, oltre che alle Raccomandazioni per Paese[46] rivolteci e, per il livello nazionale, al Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) e alla Strategia nazionale sulla mobilità[47].

Le due misure con i maggiori stanziamenti previsti sono emblematiche per comprendere quanto perseguito dalla missione. Queste due misure sono: "Collegamenti ad alta velocità verso il sud" e "Linee al nord che collegano all'Europa". Si mira dunque a ridurre il divario sia interno, nord-sud, sia internazionale, Italia-Europa, per quanto riguarda le connessioni tramite ferrovia[48].

Questa missione del PNRR promette di incidere sui caratteri della mobilità nel nostro paese, il Piano europeo punta a diminuire la percentuale di trasporto su strada (oggi pari al 90% del traffico passeggeri) a favore di quello su rotaia. In sostanza, la scelta strategica

[46] Country Specific Reccomendations, elaborate dalla Commissione, anno 2019 e 2020.

[47] Strategia elaborata dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (MIMS) nel piano "Italia Veloce" del 2020.

[48] Alcuni esempi delle, tra loro molto diversificate, tratte ferroviarie su cui si investirà: Salerno-Reggio Calabria, Roma-Pescara, Verona-Brennero, Napoli-Bari.

adottata è semplice: puntiamo sul trasporto su rotaia anziché sul trasporto su gomma, il primo è più veloce e meno inquinante.
La maggior parte delle risorse nazionali complementari, invece, verrà utilizzato per mettere in sicurezza la rete viaria. Per le caratteristiche morfologiche, climatiche e, purtroppo, l'atavica incuria, molte infrastrutture attualmente sono a rischio. Sono previste quindi misure per il monitoraggio da remoto di tunnel, viadotti e ponti, tutto ciò nell'ottica di evitare il ripetersi di quanto recentemente accaduto, ad esempio, nel caso del ponte Morandi.
Infine, per quanto riguarda il ruolo degli enti territoriali si segnala la loro centralità nei processi di governo del territorio e di trasformazione urbana.

1.3.4 Missione n. 4 "Istruzione e ricerca"

Per questa missione il totale dei fondi è 33,81 mld (30,88 mld PNRR; 19,93 mld React EU; Fondo complementare 1,0 mld).
Questa missione consta di due componenti: "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università" e "Dalla ricerca all'impresa". Le due componenti sono fortemente interconnesse, mirano entrambe a rifornire il paese del capitale umano di cui ha bisogno per la ripresa post pandemica. Attualmente una serie di problematiche affligge e il sistema di istruzione e quello di ricerca, si va dalla carenza degli asili nido alla diminuzione dei dottorandi, passando per gli alti tassi di abbandono in determinate aree e lo *skills mismatch*. Per ovviare a queste problematiche il PNRR articola una serie di interventi capaci di rivitalizzare il sistema dell'istruzione pubblica e di connettere funzionalmente la ricerca al mondo del lavoro.
Di particolare interesse è l'approccio del piano nell'articolare gli interventi inerenti alla seconda componente della missione. In questa componente, volta a rafforzare il settore della ricerca universitaria e a connetterlo con il mondo del lavoro, si punta sulla costituzione di poli di eccellenza. L'idea alla base è quella per cui si vogliono costituire dei centri nazionali di ricerca e sviluppo su alcune tecnologie chiave. Questo passaggio dovrebbe permettere di indirizzare la ricerca scientifica verso i settori che sono più sensibili, così facendo si dovrebbero incentivare anche i capitali privati a collaborare con questi poli di ricerca. Il Piano, quindi, fissa quali sono le priorità di ricerca funzionali alla ripresa economica, facendo questo adotta una serie di posizioni che influiscono tangibilmente sul sistema italiano. Il punto è rilevante, con questo atto programmatico europeo si elabora una strategia che determina la conformazione del sistema universitario

italiano. Appare chiaramente quindi come l'impatto del Piano, al di là delle risorse economiche ora stanziate, traccia un solco entro cui si svilupperanno in futuro gli asset strategici del Paese[49].

Tutte queste misure, tra le altre cose, consentiranno anche di aumentare la produttività del sistema economico, vero *vulnus* delle aziende nostrane. Per quanto riguarda le dimensioni trasversali del piano va menzionato il fatto che, specie l'incremento degli asili nido, consentirà alle donne di accedere con più facilità al mondo del lavoro; le misure per aumentare la qualità del servizio scolastico al sud, invece, permetteranno di ridurre il gap nord-sud.

Nell'ambito della missione "Istruzione e ricerca" gli enti locali dovranno contribuire specie nella realizzazione e gestione di opere di edilizia scolastica; si mira a creare nuovi asili[50] e "Scuole 4.0".

1.3.5 Missione n. 5, "Inclusione e coesione"

Per questa missione il totale dei fondi è 29,83 mld (19,81 mld PNRR; 7,25 React EU; Fondo complementare 2,77 mld)

La quinta missione del PNRR mira in maniera diretta, a differenza delle altre missioni, a ridurre i divari tra territori e tra classi sociali.

La prima componente (Politiche per il lavoro) mira a: potenziare le politiche attive del mercato del lavoro, incrementare qualitativamente la formazione professionale, rafforzare i centri per l'impiego, favorire la creazione di imprese femminili. In questo quadro sono predilette le politiche attive in materia lavorativa; l'obbiettivo non è quello di istituire sostegni alla disoccupazione, l'obbiettivo è quello di creare occupazione.

La seconda componente (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore), invece, mira a: rafforzare il ruolo dei servizi sociali, migliorare gli strumenti di inclusione sociale e favorire le pratiche sportive. La terza ed ultima componente è "Interventi speciali per la coesione territoriale", questa componente mira a: rivitalizzare le aree interne, rinvigorire le Zone Economiche Speciali (ZES)[51] e a finanziare gli interventi di contrasto alla mafia.

[49] Per capire quanto il Piano potrà impattare sul sistema di istruzione e ricerca italiano, conformandolo alle priorità identificate nel Piano stesso, Vedi: Linee Guida per le iniziative di sistema della M4C2 elaborate dal Ministero dell'Università e della Ricerca.

[50] Nello specifico si punta a creare 152.000 posti per i bambini 0-3 anni e 76.000 posti per la fascia 3-6 anni.

[51] Le Zone Economiche Speciali sono state istituite con decreto-legge n. 91/2017, l'obbiettivo è quello di rendere più attrattive queste zone economiche depresse. Le misure adottate per questo scopo sono, ad esempio, agevolazioni fiscali e semplificazioni amministrative.

Queste ultime due misure, particolarmente pregnanti per l'economia generale della componente, sono state rafforzate con le recenti previsioni del d.l. n. 36/2022.

La missione n. 5 mira a dare un'anima sociale al Piano, mira a riconnettere le varie componenti della società che, a seguito della pandemia, hanno visto il loro tessuto sfibrarsi.

Parte consistente delle misure messe in campo per questa missione deriva anche dai fondi del programma React Eu, questo perché tale programma è sostanzialmente un'integrazione delle politiche di coesione europee. La consistenza quantitativa del programma React Eu è però un segnale sintomatico, la quantità di fondi assegnati infatti è proporzionale all'incidenza di zone svantaggiate e arretrate nel paese. L'importante quantitativo di fondi assegnati significa, in altre parole, che i tassi di disoccupazione, specie femminile e giovanile, sono a livelli allarmanti.

Altro elemento che può esser interessante sottolineare è l'attenzione data, all'interno di questa missione, al terzo settore. La valorizzazione del lavoro di questa parte della società si vede, ad esempio, nelle prefigurate modalità di gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata; valorizzare il terzo settore significa portare avanti, nel concreto, il principio di sussidiarietà (di cui all'art. 5 del TUE), anche nella sua accezione orizzontale (presente in questa specifica declinazione nella Costituzione italiana all'articolo n. 118 comma 4).

Questo aspetto, seppur non sempre centrale, deve esser considerato con attenzione. Il rispetto dei principi contenuti nei trattati, anche in questo piano di risposta ad una fase emergenziale, è un elemento che deve esser valutato positivamente.

Nell'ambito di questa missione le opere in cui sono chiamati in causa gli enti locali prevedono interventi come la rifunzionalizzazione di aree pubbliche, la manutenzione di aree residenziali e strutture pubbliche, il miglioramento del decoro urbano e l'istituzione di accordi inter-comunali per la mobilità sostenibile.

1.3.6 Missione n. 6, "Salute"

Per questa missione il totale dei fondi è 20,23 mld (15,63 mld PNRR; 1,71 React EU mld; 2,89 mld Fondo complementare).

Il PNRR è la risposta che è stata data ad una crisi scoppiata a seguito di una emergenza pandemica; si aveva davanti un'emergenza sanitaria, prima di tutto, non poteva mancare quindi una missione dedicata proprio alla salute. La presenza del tema salute nel piano

però non è solo simbolica, anzi è volta a superare quelle che sono le criticità emerse con la pandemia.

La prima componente "Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale" mira a rafforzare il sistema sanitario sul territorio e a digitalizzare parte delle prestazioni, così da renderle più facilmente usufruibili. Su un ambito analogo si muove anche la seconda componente, ossia "Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio nazionale". Quest'ultima componente, nello specifico, mira a rinnovare le strutture sanitarie e ad incrementare l'apporto della tecnologia al sistema sanitario.

Trasversale, rispetto i vari interventi previsti all'interno della missione, risulta essere l'approccio "One Health, digital". L'approccio in questione mira ad avere una sanità il più possibile vicina al cittadino, si mira inoltre alla creazione di un nuovo assetto istituzionale per la prevenzione già a partire dal territorio in ambito sanitario, ambientale e climatico. Per avvicinare la sanità, nelle sue varie declinazioni, al cittadino è necessario servirsi della tecnologia; un ambito nel quale, ad ora, si è speso troppo poco[52]. Le declinazioni del concetto One Health su cui intervenire per raggiungere l'obbiettivo, precedentemente descritto, sono: Citizen journey (la salute globale come nuovo percorso del cittadino paziente), Lifescience (biodiversità, genomica...), Data driven health (digital twin, predective analysis...), Management (logistica, ridisegno degli spazi per la salute) e Governo dell'innovazione (risorse e competenze)[53].

Riguardo il ruolo degli enti territoriali nella missione salute, si può evidenziare come alle Regioni, nell'ambito delle cure domiciliari, spettino compiti di: programmazione e definizione del fabbisogno, autorizzazione e accreditamento delle strutture, oltreché attuazione di vigilanza e controllo.

1.3.7 Il Piano italiano e le modalità di spesa

Presentata la struttura del Piano italiano, è interessante ora porre a confronto quest'esperienza con simili esperienze avute in passato. Se è vero che, come già più volte sottolineato, il RRF è una novità assoluta del sistema, è pur vero che non è questa la prima volta in cui le istituzioni europee pongono delle condizioni agli Stati membri per l'accesso a dei finanziamenti. In questo senso, due sono gli elementi da cui si possono trarre degli

[52] *Cfr*. dati elaborati dal "Osservatorio Innovazione Digitale in Sanità" del Politecnico di Milano.

[53] Questi elementi sono emersi nel corso del webinar, organizzato da Forumpa,il 29/07/2021. Il titolo del webinar era "PNRR e One Health: quali opportunità per il Sistema Sanitario Nazionale?".

spunti utili all'analisi del PNRR: il caso dei Fondi strutturali europei (Fondi SIE) e il caso del semestre europeo di bilancio.

Nel caso dei Fondi SIE, è bene precisare che questi sono la principale forma d'intervento europea in Italia per quanto riguarda le politiche di coesione. I fondi SIE si dividono in cinque tipologie; il fondo più importante, quantitativamente parlando, è il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)[54]. Questi fondi sono gestiti sulla base di accordi di partenariato tra SM e CE. Interessante, ai fini del discorso affrontato in questa sede, è notare come i fondi strutturali europei siano quindi correlati alla presentazione di un dettagliato piano di implementazione (piano che deve coprire un periodo di sei anni), e come siano dotati di una stringente condizionalità. I piani presentati dagli Stati membri devono esser compatibili con i targets, gli obbiettivi di policy e le priorità tematiche dell'Unione.

L'Italia si è dimostrata cronicamente incapace di spendere la totalità delle risorse di cui avrebbe potuto beneficiare alla luce di quanto stanziato con questi fondi; un'incapacità tale da collocare il Paese tra le ultime posizioni, per quanto è stato speso rispetto al totale, nel periodo 2014-2020.

Il secondo caso, in cui le istituzioni dei due livelli hanno dialogato per raggiungere degli obbiettivi posti a livello europeo, è quello delle Raccomandazioni Specifico Paese annualmente pubblicate. A tal proposito, si può notare come l'Italia abbia ricevuto, tra 2013 e 2019, 37 RSP e 119 sub-RSP; il valore medio è di 27 RSP e 85 sub-RSP. Queste raccomandazioni solo saltuariamente sono state tenute in considerazione dal legislatore, anche perchè, va precisato, che non hanno carattere vincolante. Per far in modo che tali raccomandazioni diventino più vincolanti il NextGenerationEU ha introdotto, tra i requisiti da soddisfare per vedersi approvato il PNRR, il rispetto delle RSP ricevute nel biennio 2019-2020. Tramite questa previsione, per la prima volta, le RSP diventano vincolanti e condizionanti l'erogazione dei fondi.

Emerge al netto di questo che, storicamente, il profilo italiano non ha brillato in quanto a capacità di rispondere prontamente ai moniti ed alle condizionalità provenienti dall'Europa[55]. La novità del Dispositivo in tal senso è rafforzare il binomio condizioni-erogazioni, non è possibile infatti ottenere alcun finanziamento se non si riesce a

[54] Gli altri quattro sono: Fondo sociale europeo (FSE), Fondo di coesione (FC), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

[55] Domorenok E., Guardiancich I., (2022). *The italian national Recovery and Resilience plan: coordination and conditionality*, Contemporary italian politics, pp. 191-206.

soddisfare la condizione posta; più ancora la novità sta nel fatto che si sono aumentati gli strumenti per effettuare valutazioni *ex-ante* e *ex-post*. Questo maggior controllo sui vari passaggi è sicuramente uno stimolo per una pronta esecuzione.

Va segnalato, inoltre, che sono stati adottati nuovi strumenti anche a livello statale per riuscire a "metter a terra" in maniera più efficace le risorse europee. Il riferimento è chiaramente alla costituzione di tutta una serie di organismi chiamati ad attuare il Piano; il riferimento è all' innovativo sistema di governance elaborato dal governo Draghi. Per assicurare il corretto adempimento delle obbligazioni derivanti dal Piano, è determinante infatti rimuovere "*the bottlenecks that have hampered the growth of the national economy in the last two decades, transform objectives into concrete projects and into reform and investment 'clusters' consistent with European axis centred on the Green Deal and digital innovations*"[56].

1.4 La governance del PNRR

Il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 è il primo elemento normativo che viene in rilievo, ma si badi che non è l'unico, quando si analizza la struttura cui è demandata la governance del PNRR[57]. Analizzare la governance del piano è fondamentale in quanto è proprio questa, agli occhi del legislatore, "*lo strumento primario per ottenere l'efficiente utilizzo delle risorse economiche messe in campo e, conseguentemente, per la realizzazione degli ambiziosi obbiettivi perseguiti dal PNRR nel rispetto delle tempistiche ivi previste*"[58].

La struttura della governance è stata valutata positivamente dalle istituzioni europee. La Commissione, nello specifico, ha valutato che la struttura "*attribuisce responsabilità chiare per l'attuazione tempestiva ed efficace, per il monitoraggio dei progressi compiuti e per la rendicontazione*"[59].

Necessitano quindi di esser passate in rassegna le varie pedine con un ruolo in questo articolato sistema gestionale.

Il perno di tutta questa struttura di governance è la Cabina di regia, una sorta di comitato esecutivo con poteri di impulso, indirizzo e coordinamento rispetto i vari interventi del

[56] Buti M., Messori M., (2020). *Next Generation Eu: Italy must not miss this opportunity*, Luiss Policy Brief, 34/2020.

[57] Il titolo stesso del d.l. ne indica la natura: "Governance del Piano di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".

[58] Passaggio contenuto ne "Il d.l. n. 77 del 2021 Semplificazioni dopo la conversione con legge n. 108 del 2021". Documento elaborato dall'IFEL, ottobre 2021.

[59] Allegato alla proposta di decisione di esecuzione del Consiglio COM (2021) 344.

Piano; per questo motivo si può dire che tale struttura sia al centro della "rete" di soggetti, a vario titolo, istituiti dal d.l. in questione per l'attuazione del piano. La costituzione della Cabina non sostituisce i due comitati interministeriali aventi funzioni di coordinamento, ovvero il Comitato per la transizione digitale ed il Comitato per la transizione ecologica. Tali Comitati, istituiti nel marzo del 2021[60] e collocati presso la Presidenza del consiglio, assicurano il coordinamento e il monitoraggio delle iniziative di innovazione tecnologica e di transizione ecologica. Il CITE ed il CITD, nelle materie di competenza, svolgono funzioni di indirizzo e impulso, tenendo informata la Cabina; quest'ultima rimane ad ogni modo l'attore centrale nell'azione di coordinamento dell'attuazione. Tale centralità assoluta, rispetto l'intero sistema, ma anche relativa, rispetto i due Comitati, è confermata dal fatto che le questioni che non trovano risoluzione all'interno di questi Comitati vengono sottoposte proprio alla Cabina di regia.

La cabina è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, vi partecipano anche i Ministri e i Sottosegretari competenti in ragione delle materie trattate.

A proposito della figura del Presidente del Consiglio, alcuni hanno sottolineato come la struttura delineata dal d.l. n. 77/2021 gli conferisca troppi poteri. Questa critica, in tempi "normali" sarebbe stata più calzante, oggi, dato il quadro in cui ci si deve muovere, sembra forse eccessivamente retorica. Il decreto governance, infatti, non si discosta troppo da quelle che sono le soluzioni adottate negli altri paesi europei[61]; inoltre, un fondamento costituzionale di questo ruolo marcatamente direttivo del Presidente, rispetto l'indirizzo del Consiglio, lo si ritrova nell'articolo 95 della Costituzione[62]. Se è pur vero quindi che si ha una verticalizzazione nella determinazione dell'indirizzo politico, è pur vero anche che tale indirizzo è al centro del mandato del governo. L'azione di governo, di qui al 2026, sembra inestricabilmente intrecciata con il PNRR; non è quindi sorprendente questa "verticalizzazione"[63].

Ritornando alla composizione della Cabina, per completare il quadro, si deve precisare che a questa si uniscono anche i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di

[60] D.l. n. 22 del 2021.

[61] Sul punto, per spiegare come anche negli altri paesi europei la governance sia ministeriale con il premier al vertice e per notare il ricadere nell'articolo 95 della Costituzione cfr. Cassese S., (2020) Conte non segua Tambroni, Il Foglio, 19/12/2020.

[62] Fabbrini S., (2021). *La governance del PNRR e il governo dell'Italia*, Luiss Open.

[63] Bin R., Pitruzzella G., (2021). *Diritto costituzionale*, Giappichelli, pp. 218-220.
In termini simili: Manzella A.; I ruoli di chi guida il nostro Paese. Il Corriere; 15/11/2021.

Trento e Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza regionale o locale[64], nonché il Presidente della Conferenza delle Regioni quando sono involte questioni di interesse di più Regioni o Province autonome[65]. Si noti che, a seguito di un emendamento avutosi in sede di conversione, in caso di questioni d'interesse locale partecipano anche i rappresentanti di UPI e ANCI. Anche nel caso di mancata partecipazione al consesso, gli enti territoriali hanno diritto di essere regolarmente informati, questo non elude però il dato centrale, ossia: la composizione della Cabina di regia è a partecipazione variabile e la presenza degli enti territoriali non è sempre garantita[66]. Tale passaggio è fondamentale per l'economia del discorso; nel centro decisionale primo del PNRR, i territori possono solo "essere invitati a partecipare", ciò, peraltro, in limitati e non tassativi casi[67].

In tal senso, non riesce a cambiare i rapporti di forza nemmeno la presenza del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie; questa figura dovrebbe fare da raccordo tra centro e periferie, promuovendo le iniziative opportune a livello di Conferenza permanente ogni qual volta l'attuazione degli investimenti previsti dal Piano incida sulle competenze attribuite alle Regioni.

Ulteriore elemento che ha suscitato timori, specie a livello regionale, è la combinazione tra quanto già detto (sulla composizione della cabina) e l'ampio potere sostitutivo previsto in caso di ritardi o di inadempienze dei soggetti attuatori. Il pericolo che si prospetta dinnanzi, per le autonomie, è concreto. Per questa ragione specie la Conferenza delle Regioni ha, tramite diversi comunicati, stigmatizzato questa costruzione centralistica, a loro avviso "capace di scavalcare le autonomie"[68]. Non sufficiente, sempre ad avviso delle Regioni, è stato il coinvolgimento stabile nel "Tavolo permanente per il partenariato

---

[64] Menegus G., (2021). *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, Le Regioni, 4, pp. 945-948.

[65] Ex art. 2 d.l. n. 77/2021. In realtà, tale previsione non è completamente originale; analoga soluzione era stata adottata per l'attuazione delle misure di contenimento dell'epidemia da Covid-19 (decreto legge 25 marzo 2020, n. 19).

[66] La presenza solo eventuale degli enti territoriali, in base alle materie trattate, vale in maniera analoga anche per il CITE ed il CITD.

Il Presidente della Conferenza delle Regioni segnala, inoltre, come la partecipazione delle Regioni anche se "dovuta" per l'incontro della Cabina, non sarebbe "dovuta" per gli incontri preparatori; ciò, è lecito temere, potrebbe relegare le Regioni, anche nel caso in cui partecipassero alla seduta, al ruolo di mere ratificatrici di decisioni già formate.

[67] Trapani M., (2021). *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*. Rivista AIC, n. 4, pp. 179-195.

[68] Tali dichiarazioni e altre in senso analogo possono ritrovarsi nell'audizione del coordinatore della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative regionali, presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, del 23/03/21; in aggiunta *vedi*: il comunicato emanato dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative regionali del 29/10/21. Inoltre, *vedi*: l'audizione, presso la Commissione bilancio della Camera, di una delegazione della Conferenza delle Regioni (12/11/2021).

economico, sociale e territoriale" di cui all'art. 3 del citato decreto[69]. Il Tavolo, che coinvolge oltre a Governo e Regioni anche organismi associativi, università, parti sociali e categorie produttive, ha funzioni consultive. In sostanza, la funzione del tavolo, essendo consultiva, è di presentare le istanze provenienti dal "basso" alla cabina di regia; il peso effettivo nel sistema decisionale è ben limitato.

L'articolo 4 del d.l. sulla governance del Piano prevede poi la costituzione di una Segreteria tecnica con funzioni di supporto ai due organi di cui sopra. Tale Segreteria tecnica, incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, elabora rapporti informativi (art. 2, comma b), segnala le criticità al P.d.C. (art. 2, comma c, e) ed acquisisce le varie informazioni sullo stato di attuazione del Piano. In realtà, il monitoraggio dell'attuazione ed il controllo sono affidati al "Servizio centrale per il PNRR". Tale Servizio rappresenta il medium attraverso cui le istituzioni del nostro paese dialogano, ovviamente sulle tematiche inerenti al Piano, con le istituzioni europee; è proprio da questo Servizio quindi che vengono, prima, elaborati i dati per le richieste di pagamento all'Ue e, poi, tali richieste vengono fattivamente inviate.

Il quadro della struttura si compone poi, presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di alcuni uffici dirigenziali con funzioni di controllo, audit e anticorruzione; presso la Corte dei conti di alcuni uffici specializzati nella verifica di economicità, efficienza ed efficacia, rispetto le spese sostenute per il Piano. La Corte dei conti quindi, dialogando con la Corte dei conti europea, valuta costi, modi e tempi dello svolgimento dell'agire amministrativo. I rilievi così emersi vengono poi comunicati anche al Parlamento. A livello ministeriale, infine, ciascuna amministrazione centrale può individuare una struttura di livello dirigenziale già esistente, oppure costituire una apposita unità di missione ex novo, per svolgere compiti di controllo e monitoraggio. Queste singole strutture dialogano con il Servizio centrale per il PNRR e, ad esso, trasmettono tutte le informazioni sullo stato di attuazione delle varie misure. Altro compito da esse svolto è il controllo della regolarità delle procedure, il principale obbiettivo di questo tipo di controllo è quello di evitare frodi e, più generalmente, indebiti utilizzi dei fondi[70].

[69] Alcune integrazioni alla composizione del Tavolo sono state fatte in sede di conversione del d.l., ad esempio è stata prevista la partecipazione di un rappresentante di Roma capitale.
[70] Ex art. 8 del d.l. n. 77/2021.

Innovativa è poi la previsione, sempre all'interno del d.l. n. 77, dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione. Tale unità, di cui già si è detto, ha l'intento di "oliare gli ingranaggi del sistema normativo".

La rassegna dei soggetti coinvolti a vario titolo nell'implementazione del PNRR passa poi per l'art. 9 del d.l. in questione, ossia l'articolo che specifica chi dovrà attuare gli interventi del Piano. I cosiddetti "soggetti attuatori" sono le singole amministrazioni centrali e locali, questi operano direttamente o avvalendosi di soggetti esterni. Tali soggetti, indipendentemente dalla loro natura, hanno il dovere di rispettare stringenti requisiti di trasparenza e rendicontazione. Questi requisiti sono posti nell'ottica di garantire la bontà della spesa fatta, operazione questa che può dirsi riuscita solo se, a monte, c'è la possibilità di fare controlli sul punto.

Gli enti territoriali, quindi, possono essere soggetti attuatori; per ovviare però, almeno in parte, alle critiche mosse al governo rispetto l'esclusione dalla Cabina di regia e alla più generale esclusione dalle posizioni progettuali, è stato creato il Nucleo PNRR Stato-Regioni.

Il Nucleo è stato istituito infatti solo in un secondo momento (tramite il d.l. n. 152 del 2021) ed è stato innestato nella struttura del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie[71]. L'obbiettivo della struttura è quello di fungere da raccordo stabile tra i livelli, oltreché assistere gli enti territoriali nella loro qualità di soggetti attuatori. Va inoltre segnalato come, grazie al lavoro di questo tavolo, le Regioni avranno un supporto tecnico nell'elaborazione di un "progetto bandiera" all'interno dell'ambito d'intervento del PNRR[72].

1.5 Il potere sostitutivo

Il potere sostitutivo, previsto dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77[73], è esso stesso parte integrante - o, meglio, strumento integrante - del sistema di governance predisposto per attuare il PNRR. Per quello che è l'oggetto della trattazione, e per quella che è la centralità nella definizione dei rapporti di potere tra centro e periferia, il potere sostitutivo

[71] Secondo il Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie (DARA) la creazione del predetto nucleo è "l'istituzionalizzazione dei tavoli tecnici di confronto settoriali, avutisi prima dell'invio del PNRR alle istituzioni europee, tra Ministeri e enti territoriali".

[72] I progetti bandiera sono previsti dall'articolo 33 del decreto-legge n. 152/2021. Tali progetti, uno per ciascuna Regione, sono progetti strategici e capaci di riassumere tangibilmente lo spirito del Piano. Ogni progetto bandiera verrà poi meglio definito con un accordo operativo trilaterale tra Regione, amministrazione titolare del progetto e Ministero per gli Affari regionali.

[73] Convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 108/2021.

merita una trattazione separata dalla restante parte. L'articolo che va analizzato è il numero 12 del decreto già menzionato.

Al comma 1 si definisce la procedura di attivazione del potere sostitutivo nei confronti degli enti territoriali qualora, operando come soggetti attuatori, risultino inadempienti. L'inadempienza, capace di metter a rischio il soddisfacimento degli obbiettivi del piano, può concretizzarsi in tre modalità:

1) mancato rispetto di un obbligo o impiego assunto

2) mancata adozione di atti o provvedimenti necessari all'avvio dei progetti

3) nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti.

Se si ricade in uno dei tre casi pocanzi illustrati, il P.d.C. assegna un termine non superiori a 30 giorni per provvedere al soggetto attuatore interessato. In caso di perdurante inerzia il Consiglio dei Ministri. individua il soggetto cui attribuire in via sostitutiva il potere di provvedere.

La previsione riportata è poi integrata, al comma 2 dello stesso articolo, dalla previsione per cui il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie può promuovere iniziative di impulso e coordinamento, degli enti territoriali, nelle specifiche Conferenze.

Su tale previsione si tornerà più ampiamente in seguito, già ora però possono essere messi in luce alcuni punti. La prima considerazione che va fatta è la previsione di questo potere sostitutivo come una previsione necessaria per andare a chiudere il sistema. Si è detto che il PNRR è un programma di spesa per obbiettivi, è un programma quindi con una condizionalità stringente. Il motivo per cui l'articolo 8 fa questa previsione è chiaro, non si vuole rischiare di "perdere il treno" per colpa di amministrazioni poco alacri. Le istituzioni europee si espongono e vogliono delle garanzie (cfr. i numerosi milestones e targets), parimenti lo Stato si espone e vuole delle garanzie (cfr. il potere di sostituirsi alle amministrazioni inadempienti).

La logica di questo potere sostitutivo, dunque, non è peregrina né, tantomeno, innovativa. I poteri sostitutivi, da sempre esistenti nell'ordinamento italiano, hanno avuto nuova centralità a seguito della revisione del titolo V e del ruolo "europeo" delle Regioni[74]. Il legislatore statale ogniqualvolta conferisce delle possibilità di azione agli enti territoriali, si assicura di mantenere una "leva di sicurezza". L'esistenza di questi meccanismi è

[74] Marcazzan S., (2004). *La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione europea*, Amministrazione in Cammino.

necessaria, oltre che per garantire l'ordinamento interno, per permettere agli enti territoriali di avere un ruolo nell'attuazione del diritto europeo.

Quanto al primo caso, il potere sostitutivo è previsto dall'articolo 120 comma 2 della Costituzione. Possono giustificare il ricorso a tale potere il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria; il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica; la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica dell'ordinamento. La sostituzione qui prevista è una sorta di *extrema ratio* necessaria a garantire l'unità e l'indivisibilità della Repubblica.

A diverso scopo risponde il potere sostitutivo previsto per il secondo caso, quello derivante dal peso europeo delle Regioni. Nel momento in cui, con il nuovo 117.5 Cost., si affida alle Regioni un ruolo attivo nella fase discendente, ossia attuativa, del diritto comunitario, lo Stato deve avere delle garanzie. Questo in quanto il soggetto statale è il responsabile unico agli occhi delle istituzioni europee. Quanto sancito in Costituzione viene poi dettagliatamente codificato dalla legge La Loggia. All'articolo n. 8 la legge 5 giugno 2003, n. 131 prevede infatti un potere sostitutivo per l'adozione del provvedimento necessario o la nomina del commissario.

Alla luce di quanto brevemente riportato, sull'eventuale ricorso alla sostituzione straordinaria e alla sostituzione normativa, si può confermare come in effetti la sostituzione sia proprio un'evenienza prevista a chiusura del sistema. Si prevede la sostituzione per evitare delle fasi di stallo nei momenti in cui il sistema si trova ad affrontare delle patologie intestine.

In tutti i casi in cui è prevista la possibilità per il centro di sostituirsi alla periferia, tale possibilità è affiancata a dei principi procedurali da seguire. I principi che devono informare l'azione per procedimento sostitutivo sono quelli della proporzionalità della misura e della leale collaborazione tra livelli[75].

Fatte queste considerazioni sul potere sostitutivo nel sistema italiano, è possibile ora ricollocare la previsione specificamente contenuta nel d.l. n. 77/21 in un contesto più ampio.

Il potere previsto nel sistema di governance del Piano è un qualche cosa di logicamente necessario. L'aspetto che può destare qualche perplessità, su cui si avrà modo di ritornare in seguito, è il parametro di attivazione cui fa riferimento. L'attivazione del potere sembra

[75] Sia l'articolo 37 della l. n. 234/2012, sia l'articolo 8 della l. n. 131/2003 postulano la necessità di mantenere vivo una sorta di dialogo tra chi va a sostituire e chi viene sostituito (cfr. la previsione del termine per provvedere).

essere condizionata ad un parametro genericamente definito ed estendibile ad una grande varietà di casistiche. Se questo temuto sospetto prendesse forma, ecco che si assisterebbe ad un potenziale reinserimento surrettizio dell'interesse nazionale[76].

1.6 Superamento del dissenso

Altro elemento da tenere in debita considerazione, anche in relazione al potere sostitutivo, è il meccanismo di superamento del dissenso previsto dall'articolo n. 13 del d.l. governance. Il superamento del dissenso viene in rilievo ogni qualvolta si ha un "dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente proveniente da un organo statale [...] idoneo a precludere [...] la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR". In questo caso, la Segreteria propone al Presidente del Consiglio dei ministri, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione all'esame del Consiglio per le conseguenti determinazioni. Nel caso in cui l'organo sia della regione, o di un ente locale, la Segreteria tecnica propone al Presidente, sempre entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per concordare le iniziative da assumere entro il termine di 15 giorni dalla data di convocazione della Conferenza. Decorso tale termine, in mancanza di soluzioni condivise, il P.d.C. o il Ministro per gli Affari regionali, propone al Consiglio, le opportune iniziative per l'esercizio dei poteri sostitutivi[77].

Va precisato che tali disposizioni dell'articolo 13 trovano attuazione in maniera residuale, quindi solo "qualora un meccanismo di superamento del dissenso non sia già previsto dalle vigenti disposizioni". In via principale, infatti, è previsto il meccanismo istituito dalla l. n. 241/1990; il meccanismo in questione ha nella conferenza dei servizi lo strumento deputato alla risoluzione di queste problematiche.

1.7 Misure complementari per l'attuazione PNRR

Per un'attuazione spedita ed efficiente del piano sono state predisposte delle misure complementari che vanno dall'assunzione di personale ulteriore all'istituzione di discipline speciali in materia di contratti pubblici.

---

[76] Carrer. M., (2021). *L'interesse nazionale, araba fenice dell'ordinamento costituzionale. Metafore e paralleli giuridici di una recente monografia*, Forum di Quaderni Costituzionali, 2, pp. 327-342.

[77] Il dossier di accompagnamento elaborato dal Servizio studi, tra l'altro, segnala come la Conferenza unificata sarebbe più indicata; è fatto presente ciò alla luce della Giurisprudenza costituzionale in materia, cfr. sentenza n. 163 del 2012.

Quanto all'assunzione di personale ulteriore per lo svolgimento del lavoro aggiuntivo determinato dal Piano, è di riferimento il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80. Tale decreto consente tra l'altro l'assunzione di collaboratori a tempo determinato, per una durata pari a tre anni estensibile fino a conclusione dei lavori previsti dal Piano. La misura predetta, assieme a misure per lo svolgimento più rapido dei concorsi, a misure per l'istituzione di un portale per il reclutamento e a misure per il rafforzamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, mira a rifornire la pubblica amministrazione dell'organico adatto per affrontare una sfida di tali dimensioni. Sempre in senso analogo, rispetto al rafforzamento degli organici, va la piattaforma di assistenza tecnica "Capacity Italy". In questa piattaforma Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, trovano supporto tecnico per l'attuazione del PNRR[78]; dal supporto alla realizzazione dei progetti al supporto per il monitoraggio, l'assistenza è costante in tutte le fasi. Per compiere questo ambizioso progetto la piattaforma si serve di una task force di 550 esperti, oltreché del supporto di Cassa Depositi e Prestiti, Invitalia e Mediocredito Centrale[79].

Quanto, invece, all'adozione di norme derogatorie nell'ambito dei contratti pubblici, vanno fatte alcune precisazioni. Agli articoli 10, 11, 47, 48, 49, 50, 51, 52 e 53 del d.l. n. 77/2021 viene fissata una disciplina speciale e derogatoria per l'attuazione degli investimenti previsti dal PNRR e per l'acquisto di lavori, beni e servizi.

Tra le tante misure in questione, si ricordi il composito essere del quadro normativo. A comporre questo quadro si ha, oltre che il centrale d.l. n. 77/2021, il d.l. n. 32 del 2019 "Sblocca cantieri" e il d.l. n. 76 del 2020 "Semplificazioni". Il concorso di tante norme rende l'insieme normativo, come spesso accade nel nostro paese, frammentato e farraginoso. Data la complessità dell'ambito giuridico in cui ci si deve muovere è fondamentale assistere, in specie, le piccole amministrazioni; infatti, queste spesso sono sprovviste di figure tecniche adeguatamente qualificate. Sul problema del personale per gli enti locali, al fine dell'attuazione degli investimenti del Piano, si tornerà in seguito. Per ora va segnalato come i vademecum elaborati da ANCI e IFEL, oltrechè gli sportelli

[78] La necessità di un supporto agli enti locali, specie per integrare il loro organico, è stata ribadita da ultimo dal ministro pro tempore, Enrico Giovannini, delle infrastrutture e della mobilità sostenbili. "Il Pnrr può costituire una potenziale difficoltà, legata alla disponibilità di risorse umane qualificate, depauperate anche da tanti anni senza investimenti, soprattutto per i Comuni, alcuni dei quali molto piccoli. E la preoccupazione che abbiamo ci ha indotto ad avviare l'assistenza tecnica". Intervista dal Sole 24ore del 5/06/2022.

[79] Come segnalato dal Ministro per la Pubblica Amministrazione pro tempore, Renato Brunetta, in occasione del lancio di *Capacity Italy*, in data 31 marzo 2022: "Lo strumento è destinato a divenire, da strumento di assistenza tecnica e progettuale, a meccanismo di *capacity building* con un impatto strutturale e duraturo".

di assistenza da essi appositamente creati, è un valido tentativo di tamponare questa emergenza a livello di organici[80].

Una previsione originale, sempre nell'ottica di velocizzare i tempi di esecuzione, è la previsione del "premio di accelerazione". Il premio è previsto per ogni giorno di anticipo sui tempi di consegna. Affianco al premio di accelerazione è previsto un aumento delle penali in caso di ritardi; il massimale della penale per ritardo è portato al 20% del netto contrattuale (il valore previsto dal codice dei contratti pubblici è il 10%). Queste previsioni per l'accorciamento dei tempi, atte a garantire la speditezza dei lavori, vanno bilanciate con l'altra istanza, spesso opposta, della qualità degli stessi. In questo senso sono previste delle misure per minimizzare il ricorso alle varianti in corso d'opera e per svolgere dei collaudi più puntuali.

Anche in questo caso, dunque, il punto di equilibrio ideale sarebbe il perfetto bilanciamento tra queste due istanze; verificare se questo sia stato raggiunto o meno, non è operazione conducibile ad oggi. Il tempo ci permetterà, anche per quest'aspetto di tratteggiare un quadro più chiaro.

1.8 I soggetti coinvolti nel Piano, cenni conclusivi

Da quanto finora osservato si può già evidenziare quali siano i principali soggetti con un ruolo rilevante nel Piano. In generale, indipendentemente dal livello di governo considerato, gli esecutivi, e le loro compagini ministeriali, sono la pietra angolare di questa costruzione. Le ragioni di ciò, in parte già viste e nel seguente capitolo approfondite, sono legate - in estrema sintesi - all'esigenza di speditezza. Altra cifra distintiva è il ricorso agli apparati burocratici, specie quelli ministeriali, e non a manager esterni come proposto, al tempo, dal governo Conte II. La predisposizione, l'attuazione ed il monitoraggio, infine, sono frutto di un costante e fitto dialogo tra Stato membro e istituzioni europee. Questi sono i primissimi elementi che emergono dall'analisi del PNRR italiano. Le tendenze qui riportate sono, inoltre, suffragate dalla presenza di previsioni quali il potere sostitutivo e i meccanismi per il superamento dei dissensi; in sostanza, l'esecuzione in tempi certi è irrinunciabilmente prioritaria.

[80] Sul punto è interessante l'intervento del Presidente della Regione Piemonte, Alberto Cirio, durante la conferenza "Il Pnrr e le Assemblee legislative" tenutasi a Torino il 1/04/2022.
A dimostrazione dell'impegno ad assistere i piccoli comuni, si veda la pagina web dell'ANCI. Il supporto fornito spazia dall'organizzazione di eventi informativi, passando per la raccolta normativa di riferimento, alla rassegna sintetica delle misure del Piano riferite ai comuni. Cfr. https://www.anci.it/pnrr-per-i-comuni/

Altro elemento degno di menzione è il binomio governo-amministrazione. L'attuazione del PNRR (focus dell'indirizzo politico del governo) è il compito primo dell'amministrazione. Forse mai s'era avuta un'attenzione tale, sia a livello politico, sia a livello tecnico, sull'attuazione di una serie di riforme normative e di investimenti economici. Questa sorta di comunione d'intenti non può che esser frutto della comune coscienza della centralità del Piano per il futuro del Paese.

Riguardo gli strumenti normativi utilizzati per la predisposizione del Piano si può evidenziare come il decreto-legge - peraltro in maniera del tutto coerente con le tendenze evidenziate negli ultimi decenni - sia lo strumento principe. Il PNRR, oltre che la riforma normativa da attuare, indica lo strumento normativo da utilizzare. In questo quadro la centralità del ruolo legislativo dell'esecutivo è incontestabile. Rispetto quest'ultimo passaggio emerge un margine di originalità per l'azione del governo. Si è detto come molta parte del PNRR sia stata determinata, direttamente o indirettamente, dai risultati del dialogo con le istituzioni europee, questo è un dato incontrovertibile. Al contempo però è incontrovertibile anche il dato per cui la singola politica nazionale può interpretare questo "spartito"[81]. Se è vero che lo spartito è stato ormai già composto, è pur vero che ora lo si deve interpretare; in altri termini, che ci siano dei paletti entro cui muoversi è evidente, al contempo è evidente anche come all'interno di questi paletti vi sia ancora uno spazio creativo. All'interno di questo spazio contingentato si cela la sfida più grande posta dal Piano al nostro paese, una delicata sfida il cui superamento richiede di affrontare tre delicati passaggi. Infatti, solo se il paese riuscirà a superare questi scogli, contro cui fino ad ora si è ripetutamente scontrato, allora il Piano potrà dirsi realmente attuato.

Il primo elemento da superare è la corretta identificazione degli strumenti idonei. Posto come prerequisito l'adottare delle riforme che permettano di avere un quadro normativo entro cui è agevole muoversi, bisogna individuare gli strumenti più adatti. L'obbiettivo dev'esser quello di innovare senza appesantire; leggi quadro e leggi di riordino, oltreché l'abrogazione esplicita delle leggi "superate", possono essere strumenti da valorizzare. Attualmente il sistema normativo italiano è più simile ad una selva che ad un giardino all'italiana; per addivenire a questo, partendo da quella, servono degli strumenti idonei. L'abuso dei decreti-legge, specie nelle loro connotazioni di d.l. omnibus o di d.l.

[81] Tale metafora è ripresa da quanto detto in audizione, presso il Comitato per la legislazione della Camera, del coordinatore dell'unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, prof. Nicola Lupo, in data 11/05/2022, a Roma. Il coordinatore, nel fare tale ragionamento, aveva ripreso a sua volta quanto detto dal professor Andrea Manzella. *Cfr*: Manzella A., (2021). *Il presidente del governo*, Rivista AIC, 3, pag. 35.

confluenti, il ricorso sistematico ai d.p.c.m., la fuga dal regolamento (così come previsto dalla l. 400/88), l'approvazione di leggi-provvedimento e la marginalità normativa del parlamento sono tutti sintomi di un malessere[82]. Patologici appaiono anche alcuni aspetti del rapporto tra Stato e Regioni, esempi in questo caso sono l'utilizzo, sempre più frequente, di fonti informali (es. linee guida della Conferenza dei Presidenti delle regioni) e la c.d. pseudo-collaborazione[83]. Nell'ottica di motivare queste storture metodologiche, pare verosimile assumere che non ci siano strumenti normativi idonei alle contingenze e, per questa ragione, si ricorre -in maniera impropria- agli strumenti più veloci e flessibili; questo avviene, però, perdendo parte delle garanzie procedurali previste dal sistema delle fonti. Per il PNRR, visto il peso dato alle riforme, ma anche per il futuro, alla luce di ciò, bisognerebbe iniziare una riflessione di ampio respiro su questa delicata tematica.

Il secondo punto da affrontare è la *road map* posta dal Piano. Per la prima volta si hanno dei termini perentori entro cui effettuare la determinata riforma o il determinato investimento. L'avere dei tempi certi è fondamentale, specie in un paese tristemente noto per le lungaggini dovute alle pastoie burocratiche. Il Piano, prevedendo per l'appunto termini perentori, obbliga, pena la perdita dei fondi, il legislatore ad intervenire con tempistiche conoscibili sin da subito.

Il terzo elemento da considerare è la fissazione di obbiettivi quantitativi. In questo arco temporale gli interventi verranno valutati in base al raggiungimento di obbiettivi misurabili, concretamente tangibili. Questo passaggio è una novità in un paese in cui la cultura amministrativa ha usato, a lungo, come unico parametro di valutazione quello giuridico in luogo di quello economico. Questo terzo elemento potrebbe essere benefico anche per quanto riguarda l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche, la cui cultura non è poi così presente nel nostro sistema istituzionale.

Questi tre nodi da sciogliere, questi tre passaggi cruciali, possono permetterci di guardare all'emergenza pandemica ed al PNRR come ad un'opportunità. Le emergenze naturalmente vengono associate alle minacce, in questo caso però, superata la prima fase, dovrebbe seguire un momento di rigenerazione. Ecco che, proprio con questa rigenerazione, si potrebbero finalmente superare le storture del sistema e gettare le basi per una solida ripresa.

[82] Rapporto annuale sullo stato della legislazione (2021); Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati.

[83] Malaschini A. Pandolfelli M., (2021). *Crisi della legislazione: riorganizzazione parziale del procedimento legislativo o codificazione ordinaria ex post?,* 3, Quaderni costituzionali.

Capitolo 2 - *L'evoluzione del ruolo degli enti territoriali*

Ad oggi l'Italia è uno stato regionale, la centralità data ai territori è ormai un dato consolidatosi nei decenni.

In questo capitolo si cerca di evidenziare la concatenazione di passaggi politici che ha portato a questa configurazione attuale, si cerca di capire, quindi, qual è il ruolo costituzionalmente riservato ai territori. Emerge che, nonostante teoricamente enti locali e regioni abbiano un'ampia sfera di autonomia, il dato fattuale il più delle volte non è all'altezza delle statuizioni normative.

2.0 Dall'Unità alla Repubblica

All'indomani dell'unificazione, tra le questioni più impellenti, c'era quella dell'articolazione territoriale. Cavour, al governo nel 1860, istituì, in seno al Consiglio di Stato, una commissione per studiare una possibile riforma del sistema amministrativo del Regno. Con questa commissione dialogarono prima Farini e, in un secondo momento, Minghetti. In tal senso va detto che entrambi guardavano alle Regioni come ad uno strumento di decentramento amministrativo, non come ad un autonomo centro politico.

Interessante è il discorso di Minghetti, fatto alla Camera in occasione della presentazione del p.d.l. per il riordino amministrativo, in cui parla anche delle Regioni. L'allora Ministro dell'Interno sembra perseguire con questo suo progetto di legge un giusto mezzo tra l'eccessivo centralismo francese e - quella che lui considerava - l'eccessiva indipendenza dei territori in Svizzera e negli Stati Uniti (le due esperienze storiche del federalismo), indipendenza che "a tal grado può mettere a repentaglio l'unità politica e civile"[84].

Il giusto mezzo individuato dal Ministro era quello della Regione come ente governativo, tale soluzione - a suo dire - non avrebbe potuto minimamente compromettere la tenuta del neonato Stato.

A queste proposte, complici anche i timori indotti dalla scomparsa di Cavour e dalle costanti spinte centrifughe, non venne dato seguito. Al contrario, venne approvata la legge "di unificazione comunale e provinciale del Regno d'Italia". Tale legge estendeva all'intera penisola il modello unitario e accentrato di matrice sabauda, tutto ciò sul solco

[84] Progetto di legge presentato alla Camera il 13 marzo 1861 dal ministro dell'interno Minghetti, Relazione, in "Atti del Parlamento", 1861.

della tradizione francese[85]. Il modello francese, avente al suo centro il prefetto, venne parzialmente "addolcito" grazie alle riforme crispine solo qualche decennio dopo. Le riforme in questione resero elettiva la carica di sindaco (precedentemente solo il consiglio era eletto), ma non vi erano in esse previsioni ulteriori. Questo, dunque, lo stato dell'arte dell'assetto amministrativo italiano durante i primi decenni unitari. Tra l'altro, oltre alla produzione normativa, pure una parte - piuttosto ampia a dire il vero - della dottrina faticava a ragionare sulle tematiche regionali. Sono pochi, infatti, gli studiosi che si sono misurati con queste tematiche e, ancor meno, sono quelli che si sono misurati con tematiche più "spinte" come quelle federalistiche. Per rendere l'idea di quello che era il clima, una delle prime opere sul regionalismo, "Il regionalismo" scritta da Cino Vitta nel 1923, titolava - in maniera emblematica - un capitolo, "Pretesi vantaggi e certi danni del regionalismo".

A dire il vero, nonostante una generale ostilità tra gli accademici, negli anni di inizio secolo scorso c'era una sensibilità politica sul tema del regionalismo. Un esempio di questa sensibilità sul tema era l'attenzione del Partito Popolare di don Luigi Sturzo; secondo il segretario, l'ente avrebbe dovuto essere "*sano, completo, e quindi, nella caratteristica fondamentale, elettivo-rappresentativo, autonomo-autarchico, amministrativo-legislativo; la regione in tutte le sue appartenenze e sommando in essi tutti gli interessi collettivi limitati allo sviluppo locale-territoriale*"[86].

Ritornando all'evoluzione storica del regionalismo italiano, vale la pena fare un appunto sulla parentesi del ventennio fascista. Come appare logico, in questo periodo storico, si ebbe un deciso accentramento a scapito delle autonomie territoriali. Il territorio era in questa fase governato, seppur indirettamente magari, dal centro; esempio plastico di questo modo di governare è stata l'istituzione della figura del podestà.

Fatto questo cappello introduttivo, da cui emerge una storica residualità dell'opzione regionale, va ora posto in luce quanto accaduto nel momento costitutivo della Repubblica e negli anni immediatamente successivi.

2.1 Le Regioni nell'Assemblea costituente

Va notato che, prima della fase costituente vera e propria, qualche esperienza, per certi versi assimilabile al regionalismo, c'era ben stata. Nel 1944, infatti, Sicilia e Sardegna

[85] Santinello P.; (2017). *Il crocevia delle Province e la recente giurisprudenza costituzionale*, Le Regioni, 1-2, pp. 61-82.

[86] Relazione di don Luigi Sturzo al terzo congresso nazionale del Partito popolare a Venezia nel 1921.

vennero dotate di organi di governo decentrati (un commissario di nomina governativa affiancato da una consulta regionale rappresentativa del territorio). Tra '45 e '46, poi, anche Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia ebbero qualche forma di autonomia. Emerge quindi come le prime forme di *devolution* vennero fatte a favore di quelle che sarebbero diventate, in un secondo momento, le Regioni speciali. Queste soluzioni, le prime in tal senso, vennero adottate con celerità per rispondere alle istanze autonomistiche, se non in alcuni casi separatiste, che si alzavano proprio da questi territori. I territori in questione avevano elementi di specialità legati alla loro storia, alla loro società ed alla loro cultura[87]. A proposito delle ragioni della specialità, è difficile articolare un ragionamento univoco. Diversi potrebbero essere i caratteri che giustificano questo status particolare, ma, di fatto, non sono mai stati fissati dal legislatore; questo ha lasciato aperti ampi spazi di discussione in dottrina[88]. Tra l'altro, la questione è ritornata d'attualità, specie a partire dagli anni '90 (cfr. l'arrivo del vento del nord), anche nell'ultimo periodo; ancora una volta però non sono stati fissati dei "requisiti" per poter esser ritenuti "speciali" e quindi poter richiedere maggiori forme di autonomia. Anzi, la tendenza più recente (specie dopo le richieste di esecuzione dell'art. 116.3 della Costituzione) è quella per cui ogni Regione, di per sé, ritiene di avere le caratteristiche per differenziarsi; in sostanza la differenziazione non va più motivata, va solo richiesta.

Ritornando al discorso principale, si è già detto come sin dagli albori della Repubblica le Regioni speciali abbiano trovato una concreta attuazione, seppur con motivazioni differenti per ogni singolo caso. Invece, lo stesso discorso, come si vedrà, per la restante parte delle Regioni non può esser fatto; l'attuazione delle Regioni ordinarie ha avuto tutt'altre tempistiche.

All'interno dell'Assemblea costituente, specificamente all'interno della Commissione dei 75, la seconda sotto-Commissione, quella deputata a redigere la parte inerente all'ordinamento istituzionale, tramite il Comitato per le autonomie locali (presieduto dall'on. Ambrosini), si occupò del tema degli enti territoriali nell'assetto della Repubblica.

---

[87] Col senno di poi si nota come le ragioni della specialità, specie per le isole, nei primi anni della Repubblica erano più marcate; oggi, i principali fattori di specialità per Sicilia e Sardegna sono riconducibili quasi tutti alla dimensione geografica.
Cfr: Demuro G., (2016). *La specialità e i suoi confini*, Italian Papers on Federalism, 1.

[88] Vandelli L., (2012). *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Il Mulino, Bologna.
Analogamente: Bin R., (2021). *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani,* Le Regioni, 1, pp. 41-55.
De Martin G.C (2017), *Autonomie malintese e diseguaglianze: il caso delle regioni speciali*, Astrid, 7.

In questa fase creativa dell'ordinamento due sono le scuole di pensiero che si confrontarono principalmente, quella di ascendenza spagnola e quella di ascendenza tedesca; queste erano le due esperienze culturalmente più vicine ai costituenti. Gaspare Ambrosini era il più autorevole estensore del modello spagnolo, mentre, dall'altro lato, Costantino Mortati era il più autorevole conoscitore del federalismo mitteleuropeo.
Il risultato del confronto tra i padri costituenti fu, come spesso accade in questi casi, un compromesso. Frutto di una ripresa del modello spagnolo possono essere visti elementi come la tecnica del riparto delle competenze (enumerate), l'assenza di una camera delle Regioni e l'esistenza delle Regioni ad autonomia speciale con competenze differenziate. Di influenza germanica sono, invece, la costituzionalizzazione della disciplina delle competenze e la tipologia di potestà legislativa prevista per le regioni ordinarie (competenza concorrente con riparto verticale)[89].
Queste determinazioni, contenute nella carta costituzionale, furono il frutto di una "contrattazione" tra le forze politiche presenti in quel consesso e, questa sopra riportata fu la loro sintesi, dopo il duro scontro dialettico.
La Democrazia cristiana, epigona delle idee di Sturzo, si dimostrò favorevole alla creazione di Regioni come enti autonomi di decentramento istituzionale e politico. In toni analoghi si erano espressi anche il Partito d'Azione ed il Partito Repubblicano[90].
Solo il Partito Comunista ed il Partito Socialista di Unità proletaria, in quanto ricercavano una forma di Stato conciliabile con un'impostazione dirigistica del mercato, si dissero apertamente contrari. Tra l'altro, tale posizione mutò nel momento in cui i comunisti vennero estromessi dal governo[91]. A quel punto, le Regioni vennero rivalutate, specie dai comunisti, fino a considerarle come un possibile elemento di garanzia per il sistema. Riemerge in relazione a questo passaggio una visione delle Regioni, ma anche degli enti locali, interpretabile in chiave garantista; questa non è una novità assoluta. Già Minghetti, al tempo, aveva sottolineato come le autonomie territoriali fossero un ottimo antidoto contro il rischio della piemontesizzazione. Tale fenomeno era percepito come rischioso dai territori in quanto implicava il fagocitare, da parte del modello piemontese, di tutti i restanti modelli amministrativi. Il parallelo rintracciabile tra Minghetti ed il PCI porta

[89] D'Atena A., pp. 56 e ss., (2019). *Diritto regionale*, Giappichelli Editore.
Analogamente: D'Atena A.; voce "Regionalismo" nell'enciclopedia online Treccani.
[90] Mangiameli S. (2016), *Il titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, Rivista AIC, 2; pp. 1-36.
[91] Il PCI venne estromesso dal governo nel momento di transizione tra il terzo ed il quarto governo De Gasperi. Le ragioni di tale fuoriuscita erano dettate dalla politica estera, con la crisi del maggio 1947 si può ipotizzare, infatti, l'inizio della guerra fredda.

quindi ad evidenziare come, sia nel primo caso sia nel secondo, rafforzare i territori significava renderli strumenti di garanzia e di contro-potere rispetto al centro. La nobile radice filosofica di questa visione è da rintracciare forse in Constant e in Tocqueville. I due teorici vedevano nei poteri locali una garanzia massima nei confronti del potere dello Stato; l'esercizio positivo della libertà, specie quella di aggregazione, non può che portare ad una forma di parziale autogoverno, quindi anche alla compartecipazione del potere politico.

Al netto di ciò, considerata questa varietà di opinioni rispetto alle Regioni, non stupisce che il risultato fissato in Costituzione abbia natura compromissoria.

Va segnalato però che, nonostante la natura compromissoria, necessaria vista la doverosa concertazione tra le parti, le Regioni non erano trattate come semplici entità amministrative di decentramento statale; godevano anzi di una potestà legislativa propria. Le Regioni potevano quindi finanche, nonostante una serie di limiti, legiferare[92]. Gli elementi contro cui però si scontrò questa facoltà delle Regioni erano, tra gli altri, una limitata enumerazione delle materie in Costituzione e un limite di merito collegato alla tutela degli interessi nazionali da parte statale. Nonostante i vari limiti menzionati, il fatto che le Regioni fossero detentrici di autonomia legislativa, non poteva che significare che erano anche detentrici di un autonomo potere politico. Stando al dato letterale dunque, nel 1946, si era così cambiata la filosofia dello Stato.

Risalente dottrina ha individuato nell'articolo 5 della Costituzione, per gli aspetti in esame, un esempio emblematico di questo cambio di filosofia; l'articolo 5 è posto a sancire che il pluralismo è uno dei principi fondamentali dello Stato.

L'Italia repubblicana, sin da subito, non solo professa di accettare il pluralismo sociale e l'autonomia, ma addirittura professa di promuovere e attuare entrambi. Il pluralismo istituzionale e sociale è, quindi, un principio positivo, a cui il principio di unità e indivisibilità della Repubblica funge da limite[93].

Se il nuovo Titolo V riconosce esplicitamente che i territori costituiscono la Repubblica al pari dello Stato, ciò era basato sulla presa d'atto - fatta già nel 1948 - che questi territori erano espressione del principio pluralistico dell'articolo 5 della Costituzione[94].

---

[92] L'articolo 117 della Costituzione prima della l.c. 3/2001 recitava " La regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello delle altre regioni [...]".

[93] Esposito C., (1954), *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione*, La Costituzione Italiana, Cedam, Padova.

[94] De Martin G.C., (2002), *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali*, Amministrazione in Cammino.

2.2 La reale portata innovativa dell'originario Titolo V

Appare però oggi, altrettanto chiaramente, come le Regioni fossero sottoposte al "ruolo tutorio" dello Stato stesso. Indice di questo, è il fatto che gli atti regionali, quali statuti, leggi ed atti amministrativi, erano sottoposti a controlli preventivi statali di legittimità e merito. Quindi è vero che il dato letterale dava grande rilevanza e spazio per evolversi alle autonomie territoriali (a questo discorso non si sottraggono nemmeno gli enti locali), ma è pur vero che molte delle previsioni in questo senso non si sono realizzate. A tal proposito basti pensare alle previsioni costituzionali che attribuivano alle Regioni il potere di adottare norme attuative delle leggi statali[95], oppure alle disposizioni che prevedevano che lo Stato con legge potesse conferire alle Regioni l'esercizio di ulteriori funzioni amministrative, ma anche la previsione per cui la Regione esercitava le sue funzioni amministrative delegandole agli enti locali e, in ultimo, la facoltà statale di attribuire agli enti locali le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale. Questi aspetti erano, e tutt'ora sono molto innovativi, eppure si affermarono solo scarsamente. La difficoltà ad affermarsi di queste innovative previsioni fu ancor più marcata nel caso degli enti locali, infatti, la disciplina di questi livelli venne demandata al legislatore ordinario (una sorta di "fuga dalla decisione"), e il legislatore ordinario si dimostrò ben poco reattivo[96].

Il momento di transizione da Stato accentrato a Stato decentrato con livelli di governo autonomo, svolto in tempi piuttosto rapidi a livello costituzionale, non si affermò nel concreto. Le ragioni della difficile affermazione di questo modello, oltre ad una Corte costituzionale restia e ad un legislatore ordinario poco attento, sono da rintracciarsi anche nell'assenza di un'evoluzione culturale della classe politica. Il sentore diffuso, all'epoca, era quello per cui era lo Stato che concedeva margini di autonomia ai territori, non vi era quindi parità tra i livelli. Non si fece, in sostanza, lo scatto mentale necessario per arrivare a concepire le autonomie come elemento fondante delle Repubblica. La Repubblica veniva identificata nello Stato, e lo Stato nella Repubblica; gli altri livelli, seppur non potevano esser più considerati semplici orpelli, venivano guardati in maniera guardinga. Si sentiva la necessità di costituirli e di dotarli di poteri propri, però, non si era pronti a

[95] Il punto delle competenze legislative regionali fu uno dei più divisivi, la competenza concorrente che venne approvata dalla seconda sottocommissione fu una soluzione ben più annacquata rispetto quella proposta nel progetto Ambrosini. *Cfr*: Mazzola G., *Le Regioni tra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, Amministrazione in cammino.

[96] D'atena A., (2002). L*a difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, Le Regioni, 2, pp. 305-319.

farlo nell'immediato. Rispetto questo passaggio l'articolo 114 della Costituzione è emblematico. Prima della riforma del 2001, sulla Carta costituzionale si statuiva che la Repubblica fosse "ripartita" in Regioni, Province e Comuni; a seguito della riforma invece, lo stesso articolo, sancisce che la Repubblica è costituita da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Lo stacco tra la prima e la seconda formulazione è netto; gli aspetti di discontinuità sono due: l'adozione del verbo "è costituita" in luogo del "è ripartita" e, non marginale, la menzione dello Stato tra gli enti costitutivi. Ecco quindi dimostrato perché, prima della riforma costituzionale del 2001, l'identificazione Stato-Repubblica era pressoché biunivoca[97].

Sulla scorta di un dettato costituzionale poco chiaro e spesso tendente a delegare alla legge ordinaria, ma anche sulla scorta dell'esigenza di pianificare l'economia dal centro e di attuare, sempre dal centro, le grandi riforme economico-sociali; iniziò una fase di inattuazione del disegno di legge che durerà per più di un ventennio. In realtà si può notare anche che l'attuazione del Titolo V, all'epoca non era assolutamente prioritaria. Ciò che realmente premeva alla classe politica dell'epoca, infatti, era anzitutto realizzare la rivoluzione promessa nella carta costituzionale stessa. I primi dodici articoli della Costituzione non sono altro che un lungo elenco di promesse fatte ai cittadini, il minimo comun denominatore di queste promesse è la realizzazione di un'eguaglianza formale e sostanziale. Quindi il progetto di trasformazione della società, contenuto nella prima parte della Costituzione, imponeva logicamente un'innovazione per l'intero paese. La priorità era dunque trasformare il tutto, non le parti. Anche per questa ragione, gli enti territoriali - nonostante vengano valorizzati nella maniera precedentemente evidenziata - non dovevano in nessun modo ostacolare la trasformazione della società che si erano posti i costituenti come primo obbiettivo[98]. Nell'attesa di questa "rivoluzione", così la definì Pietro Calamandrei, il titolo V venne messo in disparte; la valorizzazione delle autonomie poteva e, per certi aspetti, doveva attendere.

Tale stasi venne legittimata quindi, dal sistema politico, sia nazionale sia locale, dai molteplici altri fattori menzionati, oltre che, da ultimo, anche dalla Corte costituzionale. Pochi, in sostanza, si spesero per la concreta attuazione del dettato del Titolo V.

---

[97] Salvago M., (2021). *I comuni nella giurisprudenza della Corte costituzionale successiva alla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*. Rivista AIC, 2.

[98] Pizzetti F., (2003). *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma del 2001*, Le Regioni, 4.

2.2.1 La prima attuazione del regionalismo, la svolta degli anni '70

L'attuazione delle previsioni costituzionali in materia di Regioni, specie per quelle ordinarie, come già evidenziato, procedette a rilento. Qualcosa si mosse solo nel 1968, con l'approvazione della legge elettorale regionale. Due anni dopo, nel 1970, si tennero le prime elezioni per costituire i Consigli regionali; inizia, da questo momento, la storia delle Regioni come istituzioni vere e proprie. I trasferimenti di funzioni dal centro alla periferia, prerequisito per l'esercizio di un qualsiasi potere da parte delle Regioni, avvennero a partire dal 1972. In quest'occasione, con la "prima regionalizzazione", si trasferirono alcune funzioni tramite 11 decreto del presidente della Repubblica (si ricordi che la legge n. 400 del 1988 - chiaramente - non era ancora stata approvata). Un trasferimento, questo, frammentario e disorganico, nonché privo delle necessarie leggi cornice di accompagnamento.

Un ulteriore trasferimento venne fatto con un singolo d.P.R., il numero 616 del 1977; in quest'ultima occasione la delega di funzioni venne realizzata tramite un trasferimento più organico di materie.

Al di là dei vari dettagli che a questi passaggi potrebbero esser aggiunti, ma che appesantirebbero ulteriormente la trattazione, è necessario focalizzare l'attenzione su due aspetti. La Regione vista come semplice elemento "tecnico" e la classe politica come un corpo articolato a livello nazionale, sono elementi centrali. Questi fattori infatti aiutano a spiegare, cosa che verrà fatta nella parte finale del capitolo, come è cambiata la valenza data alle Regioni (ma si può dire agli enti territoriali in generale) nel nostro paese.

Per quanto riguarda il primo passaggio, ossia le Regioni come elemento tecnico, va fatto un riferimento alle parole di Luigi Einaudi[99]. Parole che, tra l'altro, permettono di comprendere anche perché non basti, ai fini della trattazione di un simile argomento, un approccio meramente giuridico; la semplice norma, se non collocata nel contesto filosofico, ideologico e dunque politico, è difficilmente interpretabile.

Einaudi, ragionando su quali potessero essere le chiavi di lettura con cui interpretare le autonomie territoriali, presenta due possibilità: quella della tecnica e quella dello spirito. L'autonomia territoriale come *tecnica* risponde alle istanze di efficientamento dell'amministrazione. Istituire centri nevralgici nelle periferie è funzionale a garantire un più fluido funzionamento dei vari ingranaggi; in sostanza, in quest'ottica tecnica, le

[99] Le posizioni di Luigi Einaudi sono rinvenibili nei resoconti sommari, redatti all'epoca, della Commissione per la Costituzione.

autonomie territoriali vengono valutate guardandole dal centro, la loro utilità dipende dal potenziale ausilio che potrebbero fornire al funzionamento dell'intero sistema.

L'autonomia territoriale come elemento spirituale, invece, risponde a un'inclinazione dell'animo collegata a una convinzione quasi filosofica, ossia risponde alla convinzione per cui l'autogoverno (inteso come governo di prossimità) è una forma di responsabilizzazione del cittadino. Tale responsabilizzazione, oltre a dare un ruolo attivo e partecipe al cittadino, serve ad avere delle garanzie rispetto ai risultati dell'attività amministrativa. La ristrettezza degli spazi tra input ed output permette una più chiara valutazione della qualità sistema politico[100].

La conclusione che può esser tratta da questo ragionamento è quella che l'autonomia territoriale, così come prima disegnata dai costituenti e come poi realizzata, anche nel 1970, risponde ad una visione più tecnica che altro. Forse, è proprio grazie a questo velo efficientista e tecnico, le autonomie territoriali - in particolare la novità regionale - sono state accettate dalla costituente.

Il secondo elemento da considerare, per comprendere il cambio di valenza degli enti territoriali all'interno del sistema, è l'articolazione del sistema partitico. I partiti politici, veri elementi fondanti della Repubblica, avevano avuto un ruolo centrale sia nei momenti della transizione, a guerra ancora in corso, sia nei primi momenti dell'Italia repubblicana. Questa posizione di primo piano non voleva esser messa in alcun modo in discussione, così come il sistema appena costituito. Per queste ragioni i partiti mai considerarono l'opzione federalista, e per queste stesse ragioni mai si spesero attivamente per la creazione di un vero sistema partitico parallelo di dimensione regionale. In altre parole, non si è mai avuto un momento in cui i partiti nazionali hanno articolato sezioni locali autonome. Il partito era un soggetto di dimensione nazionale, aveva sì delle propaggini a livello locale, ma servivano solo a collegare il cittadino al partito stesso che, stando a Roma, di per sé poteva sembrare lontano. In sostanza, non si è avuta una rivendicazione fatta dalla classe politica locale per avere una maggiore autonomia perché, la stessa classe politica locale, dipendeva totalmente da quella centrale (discorso analogo per i sindacati); rivendicazioni di questo tipo arrivarono solo con la crisi del sistema partitico tradizionale e, soprattutto, con l'arrivo di forze politiche che non si riconoscevano come parti integrate nel sistema nazionale.

[100] Ferraiuolo G., (2021). *Il regionalismo italiano tra tecnica e spirito*, Federalismi.it.

Il fenomeno delle autonomie territoriali in queste prime battute della storia repubblicana è perciò caratterizzato da una visione tecnica, asettica quasi. Il dettato costituzionale, già nella sua forma originaria, forniva ampi spazi di sperimentazione in senso autonomistico; questi spazi, però, non vennero mai utilizzati[101].

Se la Costituzione stabiliva un riparto delle competenze legislative ed introduceva l'innovativa competenza concorrente, di fatto si affermò un'invasività statale. Lo stato fissava, spesso anche sulle materie concorrenti, oltre la normativa di principio pure quella di dettaglio.

Se la Costituzione stabiliva, su certe materie, l'esclusività delle competenze amministrative regionali, di fatto lo Stato si riappropriava di queste competenze attraverso la funzione di indirizzo e coordinamento, oltreché tramite l'esercizio dei poteri sostitutivi.

Se la Costituzione stabiliva le materie di competenza regionale, scrivendole "nero su bianco" nella stessa Carta, di fatto l'enumerazione lasciava molti spazi aperti alla libera interpretazione[102].

In punto di fatto la situazione si discostava da quella fissata in punto di diritto.

Quindi, oltre al ruolo costituzionalmente stabilito dello Stato nei confronti delle autonomie, gradualmente - per una serie di ragioni che sono state qui solo abbozzate - si è proceduto, nei decenni successivi all'implementazione del disegno costituzionale, a una limitazione ulteriore delle autonomie territoriali.

Il risultato fu quindi un solo limitato senso politico dell'istituzione regionale, istituzione che prometteva di esser la più innovativa per l'intero sistema. Questo perché, se i Comuni e le Province hanno da sempre fatto parte del tessuto istituzionale italiano, le neonate Regioni, dotate - ciò anche con un'elevata valenza simbolica - di una potestà legislativa, promettevano di rivedere le coordinate complessive del sistema istituzionale. Invece, anche dopo la loro effettiva messa a terra, non si dimostrarono altro che "grossi enti essenzialmente di gestione amministrativa"[103] privi di un incisivo indirizzo politico; tra l'altro, anche tale gestione amministrativa venne mal congeniata dalle Regioni, da un lato compresse dallo Stato (cfr. la funzione di indirizzo e controllo, congiuntamente al potere sostitutivo), dall'altro lato incapaci di delegare a Comuni e Province (cfr. il centralismo

[101] Groppi T., (2014), *Lo Stato regionale italiano nel XX secolo, tra globalizzazione e crisi economica*, REAF, 21, pp. 35-72.

[102] Le criticità dell'enumerazione delle materie vennero, da subito, segnalate; *cfr.*: Paladin L., (1971), *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale,* Foro amministrativo, 3.

[103] De Siervo U., (2016). *Il difficile regionalismo: dalla Costituente ad oggi*, in Feroni G., Tarli Barbieri G., Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica.

amministrativo regionale e l'articolo 118 costituzione[104]). Per queste ragioni storiche, sedimentatesi negli anni, l'emergere di ulteriori elementi contingenti comportò l'emersione di una diffusa percezione riguardante la necessità di modificare lo *status quo*.

2.3 I prodromi della riforma costituzionale del 2001

Alla luce di quanto riportato sopra, appare chiaro che l'impianto istituzionale, che si erano posti i costituzionalisti come obbiettivo, non si era inverato. Gli apparati amministrativi e le modalità di svolgimento dell'attività legislativa, non si erano mai adattati a quanto era stato fissato in Costituzione nel 1947.

Eppure, i vari passaggi che portarono, infine, alla "grande riforma", ossia alla riforma del 2001, solo in parte derivavano dalle due considerazioni di cui sopra. Anzi, tali considerazioni sulla mancata attuazione delle previsioni costituzionali - rispetto attività amministrativa e legislativa - vennero fatte, prima, dal legislatore ordinario e, solo in un secondo momento, arrivarono al livello del legislatore costituzionale. La tendenza che pare si sia verificata all'epoca è quella per cui, prima, il costituente sia fuggito in avanti, senza che il legislatore ordinario fosse capace al contempo di implementare concretamente quanto previsto; si pensi, a dimostrazione di ciò, ai vent'anni necessari per la nascita delle Regioni. In un secondo momento, però, il legislatore ordinario a partire dagli anni '90 - conscio dell'anacronismo del dettato costituzionale - pare abbia cercato di porvi rimedio. In questo senso, prima della riforma del 2001, il legislatore ordinario ha anticipato il legislatore costituzionale "dormiente"[105].

La classe politica nazionale s'è resa conto della necessità di una riforma costituzionale anche, per certi aspetti soprattutto, per fattori esogeni. L'elemento che forse più ha contribuito a rispolverare, quindi a riattualizzare, le tematiche regionalistiche, è stato infatti l'affermarsi sulla scena di nuovi partiti politici. Queste nuove forze[106], assieme ad una generale *renovatio* del sistema in senso lato (si pensi a tangentopoli o alle campagne referendarie dei primi anni '90[107]), hanno dato un contributo fondamentale.

---

[104] Art. 118 Costituzione (versione ante l.c. 3/2001): "la regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni, o ad altri enti locali, o valendosi dei suoi uffici".

[105] Si pensi per l'art 118 della Costituzione alle leggi Bassanini, per l'art. 119 C. al d.lgs. 56 del 2000 e, per l'art. 114 C., alla legge n. 142 del 1990.

[106] Il riferimento più immediato e naturale è la Lega Nord, si badi però che il mondo delle varie leghe settentrionali era ben più articolato e che esperienze analoghe si sono avute anche in altre parti del Paese.

[107] Oltre alle campagne referendarie promosse da Segni, è bene ricordare anche la campagna (conclusasi positivamente) condotta dalle Regioni per l'abolizione dei Ministeri dell'agricoltura e del turismo; conseguentemente tali funzioni sono passate proprio alla competenza regionale.

Una serie di interventi normativi ha poi permesso di avvicinarsi sempre più alla "grande riforma"[108]. Il primo di questi interventi, è la l. n. 43/1995; tale intervento era nello specifico volto a modificare la disciplina elettorale per le Regioni. Vennero adottati dei correttivi politici per rendere il governo delle regioni più stabile, storicamente infatti era stato segnato dagli stessi - elevati - livelli di instabilità che erano presenti a livello nazionale. Proseguendo con l'adozione di un criterio cronologico, il seguente intervento normativo rilevante in tal senso, è quello fatto con le leggi Bassanini, tra queste la più significativa è forse proprio la prima, ossia la legge 15 marzo del 1997, n. 59. Tale legge, di cui molto si è scritto in dottrina - ha fatto discutere in quanto alcuni sostennero che era stato introdotto il federalismo lasciando la Costituzione invariata - sostanzialmente invertiva il riparto delle competenze amministrative; veniva conferita una competenza amministrativa residuale in capo alla Regione.

Un altro passaggio che va menzionato, tra gli interventi che in una qualche misura sono stati prodromici alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 è la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1. Quest'ultima legge costituzionale ha portato al livello regionale la forma di governo neoparlamentare che era già presente a livello locale. La previsione dell'istituto del *simul stabunt simul cadent* e l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Giunta, sono state misure che hanno razionalizzato tangibilmente la forma di governo regionale. Tale rafforzamento ha implicato la costituzione di un nuovo attore a livello regionale capace di aver una voce forte nel dibattito politico, anche a livello nazionale. La figura del Presidente, ammantato di una legittimazione popolare, ha permesso alle Regioni di trovare un portavoce. Questo meccanismo si è visto non ultimo durante le fasi concitate della pandemia e durante le elezioni di ottobre 2020. Anche se, come si vedrà nel proseguio, avere 21 voci stentoree a livello periferico, non implica automaticamente la capacità di incidere sul disegno delle politiche nazionali.

Tale momento riformativo, che per certi aspetti può esser considerato prodromico a quello del 2001, ha lasciato però diversi nodi irrisolti; nodi che tra l'altro nemmeno nel 2001 verranno efficacemente sciolti[109].

---

[108] "*D'altra parte, alla riforma del 2001 si era arrivati non casualmente, ma a conclusione di un percorso in cui si erano già affermati via via - almeno negli enunciati normativi - solidi riferimenti in chiave autonomistica, superando la impostazione piramidale dei pubblici poteri*". De Martin G.C. (2022), *Le autonomie territoriali nell'amministrazione della Repubblica*, Amministrazione in cammino.

[109] Tarli Barberi G. (2021). *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a vent'anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, Le Regioni, 1, pp. 211-240.

2.4 La riforma del Titolo V, una rivoluzione copernicana nella parte II della Costituzione

Diversi altri sono i passaggi occorsi negli anni per quanto riguarda la determinazione del ruolo degli enti territoriali nell'equilibrio istituzionale della Repubblica eppure, la riforma del Titolo V del 2001, è di gran lunga il *big bang* che eclissa la restante parte degli interventi in materia[110].

Si può parlare di big bang perchè lo stacco è netto e consiste, in estrema sintesi, in un completo cambio di mentalità. Il costituente nella carta del '48 perseguiva una rivoluzione che avrebbe dovuto impattare sui diritti civili e soprattutto sociali dell'intero popolo, le autonomie non dovevano ostacolare la realizzazione di questo processo. La Costituzione, così come rivista nel 2001, pone come obbiettivo - se non come obbiettivo primario, sicuramente come obbiettivo comprimario - la realizzazione delle differenziazioni volute dai diversi centri decisionali. L'unitarietà funzionale alla modifica dell'intera società del '48, è stata così affiancata - in un difficile accoppiamento - alla differenziazione territoriale.

La riforma in questione ha una valenza sia simbolica sia pratica. Simbolica perché, anche nella formulazione letterale, va ad utilizzare espressioni che enfatizzano il cambiamento avvenuto; pratica perché, seppur l'incompleta attuazione, ha inciso sulla realtà fattuale, sulla quotidianità dei cittadini. Rispetto quest'ultimo elemento si pensi, ad esempio, al cittadino che viene curato al pronto soccorso della propria città e che non può dirsi soddisfatto del trattamento ricevuto; ora, non critica più lo Stato, non critica più "Roma", ora - se proprio deve additare qualcuno per le deficienze del sistema - se la prende (o, quantomeno, se la prende anche) con la Regione.

Da questo esempio, chiaramente semplicistico e scarsamente indicativo, si capisce come la riforma del 2001 abbia impattato sui cittadini. Per farlo, a monte, si è intervenuti sull'assetto costituzionale delle autonomie territoriali.

Nel 2001 viene meno il ruolo tutorio dello Stato, quest'ultimo anzi viene parificato alle altre componenti della Repubblica. Si pensi che in questo passaggio, vengono eliminati i controlli sui vari atti prodotti nella periferia. Gli statuti regionali, così come le leggi e gli atti amministrativi, non sono più sottoposti al controllo di legittimità e merito; la logica del controllo preventivo sugli atti, in generale, viene dismessa in favore di un approccio più dialogante. Sempre in questa logica, ossia di passaggio da tutore a collaboratore, lo

[110] Falcon G.; (2021). *Il big bang del regionalismo italiano*, Le Regioni, 6, pp. 1141-1152.

Stato si vede affiancato, e dunque parificato, alle Regioni per quanto riguarda l'attività normativa. Si passa, in tal senso, da una sola (e limitata) competenza concorrente, a una tripartizione che vede una competenza residuale in capo alle Regioni. Tramite questa modalità di enumerazione delle competenze legislative, in Costituzione si opera la più importante scelta simbolica. Si opta per una tecnica di enumerazione propria usualmente degli Stati federali, intendendo perciò sottolineare come la riforma, oltre a riguardare la parte II del Titolo V, era un'organica riforma dello Stato.

Non solo la tecnica di enumerazione delle competenze legislative segnala come nel 2001 si sia operata una riforma organica dello Stato, anche la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, fa altrettanto.

L'articolo 118 come novellato, riprende quanto già emerso dalla Commissione bicamerale D'Alema, e ancor prima, quanto postulato dalle leggi Bassanini[111]. Due sono le declinazioni che assume questo principio, quella verticale e quella orizzontale. Secondo la prima declinazione la sussidiarietà mira ad un'allocazione delle funzioni al livello di governo più vicino al cittadino. Questo deve avvenire una volta valutato il rispetto anche del principio di adeguatezza e differenziazione, oltre che, in via generale, del principio di proporzionalità. Ciò per il semplice fatto che sarebbe totalmente irrealistica una siffatta previsione che non tiene conto delle differenze esistenti tra i diversi livelli di governo.

La seconda declinazione del principio di sussidiarietà, quella orizzontale, prevede che lo Stato si astenga dall'intervento qualora questo possa essere fatto parimenti dai privati. Quindi, non si esclude aprioristicamente l'intervento dello Stato, ma se ne sancisce l'obbligatoria necessarietà, ossia lo Stato deve intervenire quando è necessario che lo faccia, altrimenti dovrebbero entrare in gioco orizzontalmente gli attori della società civile.

Questi due principi, che di fatto a livello giurisprudenziale son stati svuotati della loro perentorietà, hanno però grande valenza - come già sottolineato - simbolica. Riportarli in Costituzione significa legittimare le aggregazioni a livello locale, arrivando addirittura a favorirle per favorire il buon funzionamento dell'intero sistema paese. Si badi però che l'inclinazione quasi filosofica del legislatore costituzionale, non è frutto di una speculazione del tutto originale, anzi. Il principio di sussidiarietà, seppure alle volte

[111] Proprio quanto postulato nelle c.d. leggi Bassanini ha sollevato diversi profili problematici, il punto sta nella labile differenziazione tra "federalismo amministrativo" e "massimo decentramento amministrativo". Cfr. Soricelli G.; (2000), *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, Le Regioni, 6, pp. 1029-1056.

riportato con altra terminologia, è riscontrabile già nella dottrina sociale della chiesa, nel pensiero liberale classico e nei teorici del federalismo tedesco dell'Ottocento. Il principio di sussidiarietà, dunque, non è una novità; e, nonostante sia spesso pure disatteso, il fatto che sia stato ripreso nella carta costituzionale dimostra come, seppur in maniera minore, il legislatore del ventunesimo secolo abbia ancora parte dell'inclinazione del costituente del '47 per un pensiero in termini filosofici. Anche se, questa inclinazione, si è tradotta - purtroppo - anche in un uno scarso pragmatismo giuridico e, conseguentemente, si è avuta una facile disapplicazione[112].

Un altro dei passaggi intervenuti a livello costituzionale nel 2001, un altro dei passaggi quindi che ci permette di guardare alla riforma come ad una rivoluzione copernicana nel sistema istituzionale italiano, è il passaggio sugli enti locali.

Come già anticipato, il novellato articolo 114 della Costituzione, pone sullo stesso piano i vari enti che costituiscono la Repubblica. Gli enti locali, per certi aspetti, sono parificati alla restante parte, si è dunque definito il 114 come l'articolo che ha sancito il principio del pluralismo istituzionale paritario. Questo, ovviamente, non ha fatto cessare la specialità dello Stato, lo Stato rimane - essendo l'ente rappresentativo degli interessi dell'intera collettività - in una posizione peculiare, al fine di assicurare "il pieno soddisfacimento dell'istanza unitaria di cui è portatore"[113]. Il fine che lo Stato è incaricato di perseguire, quindi, giustifica tutta una serie di strumenti a sua disposizione, ci si riferisce nello specifico al potere di revisione costituzionale, al potere sostitutivo, alla competenza ordinamentale sugli enti locali e alla competenza legislativa su materie di valore strategico. Non si può per queste ragioni pensare che il nuovo assetto, descritto anche come "Stato policentrico delle autonomie", implichi uguali poteri tra livelli. In tal senso, realisticamente parlando, questo ragionamento vale anche per il confronto tra e.l. e regioni, quest'ultime - differenza non marginale - sono dotate di una potestà legislativa e di un accesso diretto alla Corte costituzionale (per gli enti locali qualche previsione è stata fatta, ma in senso indiretto ed ipotetico[114]).

---

[112] Scoppola P. (1991), *La Repubblica dei partiti, evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Il Mulino, Bologna.

[113] Sentenza n. 106 del 2002 della Corte costituzionale, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

[114] Collevecchio M., (2019), *Gli enti locali innanzi a leggi lesive della loro autonomia e attribuzioni. Utili spunti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2019 per l'accesso in Corte e valutazioni sulla effettività della tutela degli enti locali*, Federalismi.it.
Cfr. inoltre artt. 31 e 32 della legge 87/1953 che consente loro un eventuale ricorso tramite richiesta al Consiglio delle Autonomie Locali o alla Conferenza Stato-città.

Al netto di ciò, è certamente possibile affermare che la Costituzione, così come novellata nel 2001, valorizzi il ruolo degli enti locali e ciò è evidente per il riconoscimento nella fonte delle fonti dell'autonomia statutaria, della potestà regolamentare, del principio di sussidiarietà (specie come criterio allocativo delle funzioni amministrative) e dell'autonomia finanziaria.

L'ultimo passaggio, sicuramente non eludibile, quando si tratta delle novità introdotte dal Titolo V è quello sulla finanza. La centralità propria di qualsiasi previsione riguardante la finanza è intuibile immediatamente. Un qualsiasi sistema politico, ha come fulcro proprio il momento dell'allocazione delle risorse economiche. Nella scatola nera di Easton[115], il passaggio dall'input ricevuto nel momento elettorale si tramuta in output tramite l'identificazione di una scala di priorità capace di formare un elenco di interventi di spesa. Il fatto che il nuovo articolo 119 della Costituzione vada a perseguire, proprio per gli enti territoriali, un modello di finanza propria, in luogo del previgente sistema basato sulla finanza derivata, è un passaggio centrale. Anzi, è forse il passaggio centrale. Solo alla luce del novellato 119 si possono considerare gli enti periferici come enti autonomi capaci di una propria determinazione dell'indirizzo politico, capaci - in sostanza - di una propria autodeterminazione. Rispetto all'originale 119 della Costituzione il nuovo, prevede un'autonomia finanziaria non limitata esclusivamente alle regioni[116], prevede un'autonomia esplicitamente riferita sia al momento dell'entrata sia al momento della spesa e prevede tutto ciò in Costituzione, senza lasciare - teoricamente - grandi margini alla discrezionalità del legislatore ordinario.

Proprio quest'ultimo punto, ossia l'articolo 119 della Costituzione, in potenza il più dirompente, in atto il meno incisivo, permette di capire molto del Titolo V. Infatti, proprio per questo, se molto s'è scritto in dottrina su questa riforma costituzionale, ancor di più si è scritto sulla sua inattuazione, facendo - per motivi che appaiono ovvi - particolare riferimento al federalismo fiscale.

Ha senso quindi affrontare ora il tema dell'inattuazione del Titolo V, quest'ultimo passaggio serve per comprendere il reale peso delle autonomie territoriali nel sistema istituzionali, infatti, su questi aspetti molto diverge la costituzione vivente dalla costituzione scritta. Questo passaggio, inoltre, è necessario per comprendere se quanto

[115] Easton D., (1953), *The political system: an inquiry into the state of political science*, Political Science Quarterly, New York.

[116] In realtà, alla luce della riserva di legge contenuta nell'articolo 23 della Costituzione sulla potestà impositiva, la Regione è l'unico ente territoriale che può imporre autonomamente dei tributi.

accaduto con il PNRR, quindi la ipotizzata modifica dell'assetto istituzionale, era già *in nuce* precedentemente oppure se questa è stata una novità assoluta.

2. 5 L'inattuazione del Titolo V, i diversi casi

Diversi sono gli elementi che portano a parlare della riforma del 2001 come del secondo momento in cui si è scontata un'inattuazione del regionalismo previsto in Costituzione; il primo momento è, chiaramente, quello intercorso tra il 1948 e il 1970. Tra i diversi profili che vengono in rilievo su questa tematica, il primo su cui concentrarsi dev'esser quello dei raccordi tra centro e periferia.

2.5.1 I raccordi tra Stato ed enti territoriali

Nel momento in cui si statuisce che la Repubblica è composta da più livelli di governo, ciascuno con competenze autonome, appare ineludibile la previsione di alcuni centri di raccordo tra questi diversi livelli.
Nel 1948, tale previsione non era ancora strettamente necessaria; la separazione verticale tra gli elementi costitutivi della Repubblica e l'assenza delle Regioni, la rendevano forse superflua. Solo dopo il disgelo del disegno regionale, infatti, emersero le primissime forme di raccordo, erano perlopiù settoriali e volte a favorire l'attuazione amministrativa a livello regionale delle decisioni prese dal centro[117]. In quest'ottica, l'azione di raccordo era strettamente collegata alla funzione di indirizzo e coordinamento, svolta dallo Stato, in ambito amministrativo. Considerato quindi il contesto, queste forme di raccordo si potrebbero definire come forme, più che altro, di comunicazione mono-direzionale, infatti, non erano intese ad ottenere una vera e propria integrazione tra i livelli di governo. Fino agli anni '80, dunque, le forme di raccordo erano attente a garantire che le scelte delle Regioni fossero corrispondenti agli indirizzi politico-amministrativi degli organi statali[118]; le cose cambiarono solo con l'emergere del principio di leale collaborazione - a livello di giurisprudenza costituzionale - e con l'affermarsi del sistema delle conferenze.

[117] Caruso C., *Cooperare per unire. I raccordi tra stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, Convegno del Gruppo di Pisa: "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni". Settembre 2020.
[118] Capotosti P.A., (1981). *La conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, Le Regioni.

Nel 1981 venne fondata la conferenza dei Presidenti delle Regioni; nel 1983, invece, nacque la conferenza Stato-Regioni[119]. In particolare, la seconda segnò una grande discontinuità. Gli enti regionali cominciarono ad esser concepiti sempre più come soggetti capaci di un autonomo indirizzo politico, conseguentemente, in maniera graduale, anche il ruolo della conferenza cambiò, si passò da un'attività meramente consultiva ad una funzione deliberativa. Nonostante la pregnanza di questo nuovo ruolo della Conferenza, le sue funzioni rimasero un ibrido, spaziavano dal livello dell'attuazione amministrativa a quello della rilevanza politica generale.

Con la riforma del 2001, e la conseguente ridefinizione degli equilibri, qualcosa, a tal riguardo, sarebbe dovuto cambiare. Dal momento in cui nel dettato costituzionale si vanno ad inserire elementi come il nuovo riparto delle competenze legislative, o come le nuove previsioni in materia amministrativa, un salto di qualità rispetto la materia dei raccordi tra centro e periferia sarebbe stato necessario; eppure, non ci fu alcuna previsione innovativa[120].

La legge costituzionale 3 del 2001, all'articolo 11, si limitò solamente alla previsione di una disciplina transitoria. La previsione in oggetto era quella per cui la Commissione per le questioni regionali di Camera e Senato avrebbe dovuto essere integrata tramite la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali. La Commissione così composta, veniva parificata alle commissioni filtro, avrebbe potuto, infatti, sui progetti di legge inerenti a materie del terzo comma dell'articolo 117 e su quelli inerenti all'articolo 119, richiedere per l'approvazione in assemblea, la delibera a maggioranza assoluta dei componenti.

La previsione dell'articolo 11, complice anche la genericità della formula usata dal legislatore costituzionale, non è mai stata attuata.

In questo passaggio si rintraccia, ancora una volta, il rimando fatto dal legislatore costituzionale al legislatore ordinario; il primo, infatti, non ha precisato né chi avrebbe

---

[119] I riferimenti normativi a tal proposito sono il d.p.c.m. 12 ottobre 1983 per l'istituzione, l'art. 12 della legge n. 400 del 1988 per la legificazione e il decreto legislativo n. 281 del 1997 per l'integrazione e il riordino delle funzioni.

[120] *"Nella riforma è assente, infatti, sia un catalogo (ragionato, quando non tendenzialmente definitivo) dei principi di raccordo (in alcuni casi manca addirittura la loro menzione, in altri questi sono semplicemente enunciati), sia una congrua disciplina procedurale degli stessi. Come spesso accade, la "palla" è stata così lanciata nel campo dell'interprete - e, in primis, della Corte costituzionale - senza offrire indicazioni sufficientemente precise sulle regole del gioco in corso."*

Veronesi P.; (2006). *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, Le Regioni, 6, pag. 1007.

Sul ruolo suppletivo del sistema delle conferenze, vedi: Lupo N., (2016), *Il sistema delle conferenze e il ruolo del governo in Senato*, rassegna parlamentare, pp. 277-307.

integrato le commissioni per le questioni regionali, né se tale modifica della composizione sarebbe dovuta intervenire integralmente tramite i regolamenti Camera/Senato o con una previsione legislativa, né ha precisato le modalità di votazione che avrebbero dovuto esser state previste. In sostanza, il legislatore costituzionale, conscio della necessità di un qualche raccordo, abbozza una soluzione; soluzione che però mai venne concretamente posta in essere, nonostante gli studi di fattibilità fatti (si pensi al lavoro svolto congiuntamente dalle Giunte per il regolamento di Camera e Senato, lavoro sfociato poi nella relazione sottoscritta dall'Onorevole Mancino che era stato chiamato a presiedere il comitato paritetico predetto)[121].

La mancata attuazione della disciplina dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e, soprattutto, la mancata identificazioni di strumenti validi per immettere nel processo legislativo nazionale il parere delle autonomie è tutt'ora un problema.

Sul punto, non si può mancare di rilevare come anche il recente intervento sul regolamento interno della Commissione per le Questioni regionali, seppur lodevole, manchi dell'incisività necessaria e di ciò è complice specialmente la vaghezza delle prescrizioni sulla consultazione dei rappresentanti dei territori[122].

Sempre a proposito della modifica del regolamento interno della CQR, si nota come, un intervento siffatto, rispetto alla disciplina prevista dall'art. 11 della l.c. 3/2001, non permette ai rappresentanti dei territori di partecipare in maniera strutturale (dunque, risultano presenti solo nella fase istruttoria) e non abilita la CQR a conferire pareri con valenza simile a quelli conferiti dalle Commissioni filtro (l'art. 11 prevedeva un valore

---

[121] Bifulco R., (2007), *Il contributo dei regolamenti parlamentari alla configurazione della forma di Stato: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*; Rivista Astrid.

[122] A seguito della modifica introdotta dall'articolo 15-bis, comma 1, del decreto-legge n. 123 del 2017, al comma 3 dell'art. 52 della legge n. 62 del 1953, la CQR "può svolgere attività conoscitiva e può altresì procedere, secondo modalità definite da un regolamento interno, alla consultazione [...] (rappresentanti dei territori, *nda*).

La CQR si è dotata del regolamento interno in questione con la legge 3 agosto 2017, n. 123. La tempistica dell'adozione è tutt'altro che casuale, si ricordi che da poco era stata bocciata la proposta di revisione costituzionale - contenente la previsione di una seconda camera territoriale - del governo Renzi. Per una dettagliata analisi della CQR, *vedi*: Servizio Studi della Camera dei deputati, (2019), dossier "*La Commissione parlamentare per le questioni regionali*".

Per un'analisi dell'impatto della modifica regolamentare sul sistema dei raccordi, *vedi*:

Di Folco M., (2018), *Il nuovo regolamento della Commissione parlamentare per le Questioni regionali sulla consultazione delle autonomie territoriali: un passo in avanti nella realizzazione del principio di leale collaborazione nel procedimento legislativo*, Italian Papers on Federalism, 3.

D'Amico G., (2017), *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera "delle istituzioni territoriali" al "camerino degli enti territoriali"*, Quaderni costituzionali, 4, pp. 892-895.

procedimentale del parere reso su alcune materie, consistente in un quorum deliberativo più stringente in aula).

Eppure, il poco che si è fatto a livello parlamentare attesta un - seppur minimo - tentativo di recepire le indicazioni giunte da più parti, per un maggior coinvolgimento dei livelli di governo periferici nel procedimento legislativo. Queste indicazioni non sono giunte solo dai territori stessi, in quanto anche la Corte costituzionale, così come la più autorevole dottrina, non ha dimenticato negli ultimi anni di sollecitare costantemente il Parlamento ad attuare il principio di leale collaborazione[123].

Il problema dei raccordi è, quindi, ancora centrale; se non lo si risolverà non si potrà immaginare il Parlamento come vero centro di un sistema di multilivello. La conflittualità tra livelli è destinata a rimanere elevata se non vengono identificate soluzioni idonee[124].

Se la previsione di un regolamento interno per la consultazione delle autonomie territoriali da parte della Commissioni per le questioni regionali, è un primo passo, va detto che questo tentativo da solo non è sufficiente. A ciò si aggiunga che la previsione di una Camera delle autonomie o un Senato delle Regioni sembra, ad oggi, ben distante dal realizzarsi. Quindi la soluzione che potrebbe esser più efficace e spedita, per immettere nel sistema decisionale centrale le istanze dei territori, diminuendo la conflittualità dinnanzi la Corte costituzionale, potrebbe essere l'attuazione della (seppur transitoria) previsione dell'articolo 11.

Sul perché è fondamentale un raccordo centro-periferie, specie nel tempo di adozione del PNRR, si tornerà nel prossimo capitolo.

2.5.2 Il novellato articolo 117 della Costituzione

Il testo della Costituzione, così come modificato nel 2001, pone in capo alle Regioni una potestà normativa generale e residuale. Il riparto delle materie, suddivise in base alla competenza (statale, concorrente e regionale), avviene nell'articolo 117. Pare un

---

[123] A ricapitolare lo stato dell'arte è la "*Relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali*", (2017), XVII legislatura. La relazione riporta quanto emerso nel corso dell'articolato ciclo di audizioni che l'ha portata ad interrogare su queste tematiche professori universitari, membri del governo e rappresentanti dei territori.
Per il testo completo *vedi*: https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1023471.pdf

[124] "*Lungi dall'aumentare il contenzioso costituzionale, l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 avrebbe il pregio di portare allo scoperto la posizione delle regioni e degli enti locali*". Lupo N. (2007), *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Federalismi.it, 3.

passaggio rivoluzionario -il motivo è chiaro - eppure non lo è. Il nocciolo della questione risiede in una semplice considerazione: le materie non sono compartimenti stagni, sono piuttosto porose e permeabili. Dunque, uno schema rigido di riparto, da solo non può bastare. Quanto detto è vero specie se si considera come sono stati materialmente scritti questi comparti, appaiono, a proposito, numerose le sviste e le mancanze di precisione del legislatore (in alcuni casi grossolani errori di "copia e incolla" sembrano presenti).

In questo senso, specie dopo il 2001, si è posta molta enfasi sul principio di leale collaborazione tra i vari livelli di governo. Tale principio, espresso in Costituzione esplicitamente solo all'articolo 120.2 (a proposito del potere sostitutivo straordinario), è di difficile applicazione. Infatti, se è agevole affermare astrattamente che la leale collaborazione consiste in un contemperamento di interessi diversi che sono in concorso tra loro, ben più difficile è verificarne la concreta attuazione di volta in volta. La leale collaborazione, quindi, è difficile da normare, specie nei momenti d'emergenza; il problema risiede proprio in questo passaggio. La Corte costituzionale ha, più volte, esaltato il ruolo di questo principio; eppure, date le caratteristiche dello stesso, ciò si è fattivamente tradotto in una ri-espansione dello Stato. La pseudo-collaborazione, ossia l'applicazione distorta - per certi aspetti fittizia - di tale principio, ne è una delle cause. Infatti, la leale collaborazione, seppure solo una volta menzionata in costituzione, è imprescindibile, "*appare come un'esigenza di sistema, soprattutto alla luce del pluralismo ordinamentale [...] di cui è (essa stessa) corollario*"[125].

Quanto previsto per la potestà normativa regionale si trova a dover fronteggiare, dunque, la difficile applicazione del principio di leale collaborazione, ma anche tutte le altre insidie derivanti, ad esempio, dalla chiamata in sussidiarietà e dalle materie trasversali.

Il risultato è ben differente dalle premesse letterali. La capacità delle Regioni di incidere autonomamente tramite il loro potere legislativo è ridimensionata, fenomeni come la già menzionata pseudo-collaborazione, l'incremento della litigiosità dinnanzi alla Consulta e la surrettizia ricomparsa delle norme statali cedevoli, confermano questo sentore.

Un'altra causa del ridimensionato ruolo legislativo delle Regioni è stata la crisi economica, si pensi all'onnivora materia del coordinamento della finanza pubblica.

E, tra le altre cose, questo discorso si può collocare in un contesto più ampio; infatti, è possibile rintracciare una tendenza più generale per cui la legge ha perso la sua funzione

[125] Veronesi P., (2003). *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, Le Regioni, 6, pp. 1007-1062.

originaria, diventando sempre più uno strumento tecnico volto e perseguire obbiettivi specifici. Il carattere sempre più provvedimentale delle leggi ha reso meno pregnante il classico tema dottrinale del riparto delle materie dell'articolo 117 della Costituzione[126]. A ciò si aggiunga che "la stessa legge non sembra più un corretto indice di autonomia dei territori"[127] , non sembra nemmeno più capace di esprimere l'indirizzo politico del territorio. L'assenza di una centralità legislativa regionale è accompagnata da una più diffusa perdita di centralità dello strumento legge (la c.d. crisi della legge).

Eppure, si deve rilevare come il rapporto attuale tra fonti regionali e statali, la mancanza di raccordi tra centro e periferia, e lo scarso dialogo tra livelli, pongono delle serie ipoteche sul corretto funzionamento del sistema.

2.5.3 Le funzioni amministrative

Quanto detto rispetto la portata innovatrice dell'articolo 117, inerente alla potestà legislativa, vale anche per quanto riguarda le funzioni amministrative. Nel 2001 il legislatore costituzionale, ufficialmente, supera il principio di parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa. Inoltre, sempre in quella sede, sancisce la preferenza per il livello comunale assieme all'adozione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, per quanto riguarda l'allocazione delle funzioni amministrative.

Sin da principio era chiaro che la preferenza per il livello comunale non era un principio assoluto, così come era chiaro che, in applicazione del principio di sussidiarietà verticale, alcune funzioni amministrative dal livello locale sarebbero passate a quello regionale.

Il dato fattuale è, però, di gran lunga divergente; saltano all'occhio, infatti le rilevanti dimensioni dell'amministrazione regionale, tanto che si parla di centralismo regionale (in contrapposizione al modello di amministrazione snella perseguito) e la rediviva funzione statale di indirizzo e coordinamento. Riguardo quest'ultimo punto, l'ambizione statale di garantirsi gli strumenti per il controllo del sistema, non è una novità; in altra forma si è già incontrato nel c.d. interesse nazionale, il suo risvolto positivo in ambito amministrativo potrebbe essere proprio la funzione di indirizzo e coordinamento. Il primo istituto, così come il secondo, sembra assente a guardare il dato letterale post 2001, in

[126] Bin R., (2021). *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?*, Le Regioni; 3, pp. 492-500.
[127] Bin R., (2019). *Le Regioni tra elezioni e anniversari*, Le Regioni, editoriale, pag. 976.

realtà però - come un'araba fenice[128] - entrambi si sono reincarnati all'interno dell'ordinamento. A completare il quadro di limitatezza del ruolo riservato ai territori, c'è l'istituto della chiamata in sussidiarietà, istituto capace di riverberarsi anche nell'ambito normativo.

Anche nel caso delle funzioni amministrative, così come in quello delle funzioni normative, la realtà diverge dal dato letterale; la compressione del ruolo degli enti territoriali è stata una tendenza complicata, perché caratterizzata da diverse motivazioni, ma nel complesso innegabile.

2.5.4 Le Province e le Città metropolitane

Un altro esempio che va sicuramente menzionato, in quanto si colloca a pieno titolo tra gli esempi che meglio rappresentano le difficoltà attuative del Titolo V, è quello delle città metropolitane. Le città metropolitane, previste dal legislatore già con la l. n. 142 del 1990, soltanto con la riforma del 2001, entrano in Costituzione.

L'introduzione di questo livello di governo, per certi aspetti, riprende una tendenza all'epoca diffusa a livello europeo; infatti, a cavallo tra gli anni '80 e '90, molti stati europei avevano iniziato a valorizzare modelli similari a quello delle città metropolitane. Questo accadde perché, in quegli anni, le conurbazioni metropolitane stavano diventando sempre più consistenti e, dunque, un ridisegno della geografia territoriale appariva logico. Da sempre, infatti, si ritiene che l'organizzazione territoriale e amministrativa si debba adattare alle esigenze del contesto in cui si colloca. Se muta il contesto e se si sviluppano conurbazioni sempre più estese, appare consequenziale ridisegnare le esigenze del territorio alla luce delle caratteristiche dell'area vasta.

Ebbene, questi processi avvennero in maniera molto graduale, in maniera meno eufemistica si può dire che avvennero stentatamente. Le città metropolitane, infatti, previste già nel '90, vennero costituzionalizzate nel 2001 ma attuate, solamente a partire dal 2014.

Nel 2014 venne infatti approvata la legge n. 56, tale legge riordinò la disciplina in materia di province e istituì le città metropolitane. Qualche passaggio ulteriore - ha senso anche

[128] Mitrotti A., (2020). *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Editoriale Scientifica, Napoli. Per una sintesi, *vedi*: Carrer M., (2021). *L'interesse nazionale, araba fenice dell'ordinamento costituzionale. Metafore e paralleli giuridici da una recente monografia*, Forum quaderni costituzionali, pp. 327-342.

in questa sede - sulla c.d. legge Delrio va fatto; infatti, è una legge capace di dirci molto rispetto l'atteggiamento del legislatore a proposito dei territori.

Il primo dato che si rileva dalla lettura di tale norma è il depotenziamento delle province. Tale livello di governo, storicamente il più criticato all'interno del sistema istituzionale repubblicano, era già stato al centro di diversi interventi normativi negli anni precedenti. Il decreto-legge 201/2011 e il decreto-legge 95/2005, se volessimo farne un bilancio sommario, potremmo dire che hanno reso le province un "ente pallido"[129]. I due decreti in questione, seppur differenti l'uno con l'altro, concordano sul punto centrale del processo riformativo, ossia il passaggio delle province da enti di primo livello a enti di secondo livello. Tra l'altro, gli interventi normativi in questione dovettero esser sostituiti da una legge, per il fatto che la Consulta, investita di un quesito a questo proposito, aveva sentenziato (sentenza n. 220 del 2013) come una riforma del genere non poteva esser fatta con dei decreti; serviva - per limpide ragioni giuridiche - una più canonica legge formale. Questo fu il primo motivo che spinse all'adozione della l. n. 56 del 2014. Quest'ultima legge, però, era stata fatta nelle more dell'adozione della riforma costituzionale Renzi-Boschi, riforma che, tra le altre cose, avrebbe dovuto togliere alle province la copertura costituzionale dell'articolo 114.

Il referendum confermativo della riforma costituzionale, tenutosi il 4 dicembre 2016, dette però esito negativo. La riforma venne quindi bocciata e le province rimasero nel mezzo di una terra di nessuno. Le province iniziarono una fase di stallo; divenute enti non più eletti direttamente dal cittadino e private della gran parte delle loro risorse, entrarono in seria difficoltà per cercare di svolgere le - poche ma comunque onerose - funzioni che ancora venivano loro demandate (su tutte, vanno menzionate la manutenzione della rete viaria provinciale e la gestione degli istituti scolastici). A tal proposito va menzionato come il legislatore statale, alla luce anche delle ripetute segnalazioni della Corte dei Conti, ha provveduto, in questi ultimi anni, all'attivazione di misure straordinarie volte a garantire il sostegno finanziario proprio a questi enti di area vasta[130].

Accanto alle travagliate vicende che hanno coinvolto le province, si ha la vicenda propria delle Città metropolitane. Istituite con un ritardo ventennale, sulla scorta della

[129] Le province della l. n. 56 del 2014, senza finalità specifiche, senza copertura costituzionale e con poche funzioni proprie, sono concepite come "enti pallidi" dal legislatore, vedi: Pizzetti F., (2015*). La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*. Rivista AIC, 3.

[130] Servizio Studi della Camera dei Deputati; dossier "Città metropolitane e province"; aprile 2022.

convinzione che le aree urbane hanno problemi peculiari, anche dopo il 2014 faticarono non poco ad affermarsi.

Idealmente le città metropolitane dovrebbero curare lo sviluppo del territorio metropolitano, favorire l'integrazione dei servizi, delle reti di comunicazione e rafforzare lo sviluppo strategico del territorio. Per questo, le Città metropolitane non devono assicurare servizi e soddisfare bisogni primari dei cittadini, devono piuttosto agire in maniera strategica e pianificatoria; questo, almeno, teoricamente[131]. Di fatto, le Città metropolitane si sono dimostrate incapaci di elaborare piani strategici per i loro territori e, in tutto ciò, le province - si ricordi - non sono state eliminate, sovrapposizioni e confusione quindi sono inevitabili.

Quella che poteva esser vista come la "più grande riforma del sistema degli enti territoriali dopo la legge Rattazzi del 1859"[132] - in quanto ridisegnava completamente due livelli territoriali di area vasta - si è rilevata l'ennesimo intervento normativo non compiutamente applicato. Anzi, a distanza di qualche anno, appare chiaramente come, questi interventi di ridefinizione amministrativa, siano stati pensati, al tempo, principalmente secondo logiche economicistiche[133]. Il riordino dei livelli di governo, infatti, è stato guidato più dall'intento di razionalizzare la spesa che dall'intento di ottimizzarla. Nel caso di specie le istanze autonomiste e pluraliste, sono state sacrificate in favore di un minore esborso economico, ottenendo un risparmio, tra l'altro, nemmeno concretamente tangibile. Tutto ciò è avvenuto sacrificando le necessità di rappresentazione politica dei cittadini, i quali - oggi - non hanno più, a livello provinciale, una diretta rappresentanza. Discorso analogo per quanto riguarda la rappresentanza può essere fatto per la città metropolitana, in quanto, nonostante *de jure* potrebbe esser prevista l'elezione a suffragio universale diretto del sindaco metropolitano, *de facto*, ciò è impossibile; anche in questo caso, la colpa è della scarsa capacità attuativa del legislatore ordinario o, che dir si voglia, dell'attitudine al rinvio del legislatore costituzionale. Sull'elezione indiretta del Presidente di Provincia e del Sindaco metropolitano, contrariamente a quanto finora detto, è anche stato sostenuto che, questa modalità, avrebbe favorito una positiva composizione orizzontale delle problematiche locali. Secondo questa impostazione, il fatto che a capo dell'area vasta non ci sia un soggetto dotato di un'investitura popolare diretta, evita tutta una serie di tensioni

[131] Scaramuzzi R, (2021), *La funzione "strategica" delle Città metropolitane,* Federalismi.it, 9, pp. 139-151.
[132] Pizzetti F. (2015), *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*. Rivista AIC, 3, pag. 1.
[133] Di Folco M, (2013), *Le province al tempo della crisi*; Osservatorio AIC.

tra gli enti che la compongono[134]. Si sostiene, quindi, che un sindaco metropolitano eletto dal consiglio metropolitano sia più capace di mediare tra i membri dell'assemblea, nonché di proporre una visione più progettuale e olistica. Tale ricostruzione, però, è più una supposizione di un dato futuro che una rilevazione di un dato presente; ad oggi, perlopiù, sembra essere largamente disattesa.

In sostanza si evince che la previsione sulle città metropolitane ancora stenta a trovare una sua dimensione autonoma, questo perché le città metropolitane ancora non riescono a espletare la loro particolare funzione di programmazione strategica e, dunque, non riescono a fare quanto viene fatto da enti analoghi in molte altre metropoli europee. A ciò si aggiunga che la figura istituzionale della Città metropolitana, specie agli occhi dei comuni cittadini, non riesce ad assumere connotati propri capaci a distinguerla dalle Province, ridotte tutt'ora ad uno stato vegetativo e ad un incerto destino.

2.5.5 Roma Capitale

La stessa vicenda dell'ordinamento di Roma è indicativa ai fini del discorso che in questa sede si sta portando avanti. Con la revisione costituzionale del 2001, Roma ottiene uno specifico ed espresso riferimento in Costituzione, all'articolo 114 si dice: "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

La prima cosa che si rileva è, anche in questo caso, l'indeterminatezza della previsione. Il legislatore costituzionale, infatti, non specifica nulla riguardo la specialità di questa città, rimanda al legislatore ordinario; ancora una volta, dunque, leggendo il Titolo V s'incappa in previsioni con grande valenza simbolica, ma con scarsa valenza giuridica. La previsione non specifica né la natura giuridica della capitale (natura funzionale o natura territoriale dell'ente), né l'ambito territoriale (un territorio da stabilire ex novo, il perimetro del comune o la superficie della città metropolitana), né la fonte da utilizzare per dettagliare questa specialità (riserva di legge assoluta o relativa) e, nemmeno la natura della specialità (solo l'organizzazione o anche funzioni, attribuzioni, risorse...)[135]. In sostanza la previsione costituzionale non dà indicazioni su quali siano le opzioni da adottare nel caso specifico.

[134] Vandelli L.; (2017). *Quali prospettive per il sistema delle autonomie dopo il referendum del 4 dicembre 2016*; Le Regioni; 1; pp. 35-70.

[135] Orso F., (2020). *Per il governo di Roma capitale: tra specialità e ordinarietà*, Le Regioni, 1, pp. 75-106.

Il primo intervento del legislatore ordinario arrivò solo con la l. n. 42 del 2009, all'interno di questa legge - il cui tema principale era tutt'altro[136] - un articolo stabiliva una disciplina transitoria per Roma Capitale. Sul tema intervenne la già menzionata l. n. 56 del 2014, ma senza grandi migliorie. Nella legge firmata da Delrio, Roma, al netto di minute previsioni, veniva parificata alle altre città metropolitane. A 13 anni dalla riforma, quindi, poco era stato fatto per reificare il differente ordinamento di Roma e, così facendo, concretizzare la sua specialità.

Oggi, a distanza di oltre un ventennio, il bilancio che si può tracciare non è granché migliore. A dimostrazione della sentita necessità di un intervento, si pensi alle molteplici proposte di legge sia ordinaria sia costituzionale che sono stati incardinati negli anni[137]. Appare però innegabile come, complice anche l'ineludibile complessità della questione, un intervento organico di attuazione dell'articolo 114.3 C. sembra ben lontano. Anzi, pure le più recenti proposte, sembrano generiche e bisognose di ulteriori interventi attuativi prima di poter produrre un qualche risultato concreto.

2.5.6 L'articolo 119 della Costituzione

L'articolo 119 della Costituzione contiene previsioni in materia fiscale riferite a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. La materia in esame è stata profondamente innovata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001; già prima però il legislatore ordinario aveva apportato delle modifiche, le più rilevanti sono quelle contenute nel decreto legislativo n. 56 del 2000.

Questo decreto legislativo, per certi aspetti, anticipava il legislatore costituzionale, lo faceva nella misura in cui abbozzava una transizione da un sistema di finanza derivata ad un sistema di finanza di stampo federale.

Nel 2001 poi, il rinnovato articolo 119 della Carta costituzionale istituisce - *de jure* - un sistema fiscale territoriale basato sulla finanza propria, in altre parole, istituisce un sistema pienamente confacente al modello del federalismo fiscale[138]. Gli enti territoriali

---

[136] Non deve stupire che nella legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale ci siano delle disposizioni sull'ordinamento di Roma, questo data l'ormai consolidata tendenza alla plurisettorialità delle leggi. *Vedi*: Lupo N., (2019). *"Populismo legislativo"? Continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana*, Ragion pratica, 52.

[137] *Vedi*: Servizio Studi della Camera dei Deputati; dossier "Disposizioni in materia di ordinamento e poteri della città di Roma, capitale della Repubblica"; marzo 2021. Attualmente il p.d.l. in fase più avanzata sulla materia è la proposta di legge C. 1854 dell'on. Barelli (proposta abbinata con C.2938, C.2961, C.3119).

[138] Per una rapida ricognizione sul tema, completa di una ricognizione sullo stato dell'arte in materia *vedi*: Servizio Studi della Camera dei Deputati; dossier su "Regioni e finanza regionale"; marzo 2022.
Servizio Studi della Camera dei Deputati; dossier su "Federalismo fiscale"; febbraio 2022.

vengono muniti di risorse proprie, vengono quindi dotati di autonoma fiscale sia in entrata che in uscita; inoltre, vengono meno i finanziamenti a destinazione vincolata. Queste misure modificano profondamente il quadro che si era creato a partire dagli anni '70 in poi. Tali previsioni costituzionali sembrano essere il viatico per una gestione territoriale del denaro; secondo il novellato articolo 119, l'amministratore locale preleva direttamente dal cittadino e spende proprio per quello stesso cittadino, è in questa maniera attivato un circuito politico vero e proprio; il cittadino-elettore vota il politico-decisore anche con riferimento al parametro, fondamentale, della capacità di gestione delle risorse pubbliche. Questo nuovo modello (un federalismo fiscale esteso anche agli enti locali) viene sancito, anche in maniera simbolica, direttamente in Costituzione; tale pilastro non può quindi che essere considerato dal legislatore ordinario come imprescindibile, viene così tracciato il perimetro d'azione entro cui dovranno muoversi le norme attuative del principio costituzionale. Una seconda lettura del dato letterale presente in Costituzione permette però di rintracciare - ancora una volta - il fenomeno della c.d. fuga dalla decisione, fenomeno ricorrente nell'impianto della riforma del Titolo V che, in sostanza, carica il legislatore ordinario dell'onere di attuare quanto solo astrattamente sancito dal legislatore costituzionale[139].

Per quanto possa apparire chiara la disposizione e l'intento del legislatore costituzionale, la concretizzazione dei principi dell'articolo 119 è stata, ed è tutt'ora, molto difficoltosa[140]. La difficoltà di tali passaggi ha spinto a decretare che "*le molte promesse dell'art. 119 della Costituzione si sono dissolte a mano a mano che si è proceduto all'approvazione degli atti statali che avrebbero dovuto innovare i rapporti finanziari*"[141].

Secondo il nuovo 119 gli enti territoriali dovrebbero finanziarsi esclusivamente con i tributi propri, con la compartecipazione al gettito dei tributi erariali e con il fondo perequativo. Le sole risorse in questione dovrebbero permettere ai territori di finanziare integralmente le funzioni pubbliche di cui si devono far carico; non è così.

Le funzioni degli enti territoriali si distinguono in funzioni fondamentali e in funzioni ulteriori. Per il primo tipo di funzioni è necessario che l'ente sia dotato delle risorse necessarie, in caso di incapacità propria lo Stato deve intervenire; per il secondo tipo di funzioni, l'ente, se collocato al di sotto della media nazionale, ha diritto solamente a dei

[139] Bin R., (2010). *Verso il federalismo fiscale o ritorno al 1865?,* Le Regioni, 4.
[140] Stradini F., (2021), *Il federalismo fiscale tra principi tributari e prospettive di attuazione*, Studi urbinati, 3-4 pp. 209-224.
[141] Di Carpegna E., (2018). *Sovrano è chi decide le regole di ripartizione finanziaria*. Le Regioni; 2, pag. 226.

fondi per diminuire le sperequazioni. Quindi, si distinguono le funzioni fondamentali, ossia le funzioni che devono essere garantite ai cittadini residenti in tutto il territorio nazionale da tutte le altre funzioni, funzioni queste ultime in cui è ammessa una differenziazione tra i vari livelli territoriali dei servizi.

Il problema annoso, in cui s'annida la mancata attuazione della previsione costituzionale, è quello della difficoltosa definizione statale - ex art. 117, secondo comma, lettera m) - dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e, di conseguenza, dei fabbisogni standard.

Come rilevato dalla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale[142] nella relazione del dicembre 2021, fintantoché non si definiscono i LEP, non si possono determinare i fabbisogni standard e non si possono ideare i vari meccanismi perequativi necessari per garantire la sostenibilità del sistema.

L'attuazione delle previsioni costituzionali in materia di federalismo fiscale, dunque, procede a rilento e, a vent'anni dalla riforma, molto resta incompiuto. Anzi, come più volte segnalato, la crisi economica prima e l'emergenza pandemica poi, hanno fattivamente bloccato il processo attuativo. Altro elemento, spesso utilizzato, per giustificare tale lenta andatura è l'innesto dei vari vincoli europei, particolarmente incisivi nelle procedure di bilancio, all'interno del sistema istituzionale.

Tale blocco attuativo del disegno costituzionale, su una materia precipua come quella fiscale, incentiva le Regioni ad una rincorsa alla specialità. La tendenza è quella per cui, specie le Regioni del Nord, ambiscono a un modello fiscale pattizio come quello di cui godono le Regioni a statuto speciale. Questo è uno dei motivi che ha spinto, nel 2018, l'Emilia-Romagna, la Lombardia e il Veneto a richiedere l'attuazione del c.d. regionalismo differenziato di cui all'articolo 116.3 della Costituzione. Il problema, a questo punto, sta nel fatto che nemmeno quella che viene vista come la soluzione, ossia l'opzione del regionalismo differenziato, può esser concretamente attuata fintantoché non vengono stabiliti meccanismi di prelievo fiscale e di perequazione territoriale capaci di rispettare, al contempo, i principi costituzionali di eguaglianza e di differenziazione. A tale logica conclusione è giunta, oltre che la dottrina[143], anche la Commissione bicamerale per il federalismo fiscale, quest'ultima ha affermato che "*il conferimento delle ulteriori forme e condizioni di autonomia* [...] *richiede la previa determinazione dei livelli*

[142] Tale commissione è istituita dall'articolo 3, comma 1, della legge delega n. 42 del 2009. Tramite l'esercizio della delega contenuta in questa legge il governo ha negli anni adottato i d.lgs. - parzialmente - attuativi dell'art. 119 Cost.

[143] Petrillo G., (2019). *Profili finanziari del regionalismo differenziato: prospettive e limiti*, Diritto pubblico europeo rassegna online, 2.

essenziali delle prestazioni nelle materie oggetto di devoluzione e la previa definizione di strumenti di perequazione, ai sensi degli articoli 117, secondo comma, lettera m), e 119, quinto comma, della Costituzione"[144].

2.5.7 Il regionalismo differenziato

Il regionalismo differenziato, così come previsto dall'articolo 116 ultimo comma della Costituzione, è un ulteriore elemento che rafforza quanto finora detto, ossia che il Titolo V non è mai stato attuato in maniera completa.

La previsione costituzionale in questione è, rispetto il quadro storico del regionalismo italiano, completamente innovativa. Dal 1948 al 2001, infatti, il modello del regionalismo italiano ha previsto solo due declinazioni, le Regioni ordinare e le Regioni speciali. Nel 2001, s'introduce una sorta di eventuale *tertium genus*, ossia quello derivante da un rafforzamento delle Regioni ordinarie, tramite il conferimento di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia".

Tale previsione può esser valutata in maniere differenti. La previsione costituzionale può essere espressione di una concezione "competitiva" del regionalismo, "in forza della quale è la stessa uguaglianza di ogni cittadino di fronte al pubblico potere a non essere più considerata di per sè un valore"; oppure, può esser espressione di una concezione "solidaristica" del regionalismo, "la differenziazione è organizzativa [...] giustificata dalle peculiarità di ciascun territorio e ciascuna popolazione"[145].

Il legislatore costituzionale non ha dichiarato a quale matrice ideologica può essere ricondotta la previsione del regionalismo differenziato, quindi, anche in questo caso, gli interpreti si ritrovano davanti a un difficile nodo da sciogliere, il nodo dell'arduo bilanciamento necessario tra i principi di differenziazione e di eguaglianza. Non è una novità tantomeno che, di fronte ad una difficoltosa scelta di campo, il legislatore si camuffi. Già nel 1980, agli albori del regionalismo, era stato profeticamente evidenziato in dottrina come "*emerge un sistema dei rapporti tra Stato e Regioni dalla doppia anima, che non ha ancora alla sua base una scelta istituzionale di fondo univoca e coerente, perché ancora in bilico tra unità ed autonomia. Il volto ed il ruolo delle Regioni e, quindi, dello Stato-governo, presenta dei caratteri ancora sfumati e, comunque,*

[144] Commissione parlamentare bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale; Relazione del dicembre 2021; pag. 115.

[145] Grosso E., Poggi A., (2018). *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, Il Piemonte delle autonomie.

insufficientemente definiti perché ad elementi che sembrano di impostazione autonomistica, si contrappongono altri di ispirazione panunitaria"; dunque, *nihil sub sole novum*[146].

Nel 2001 il legislatore costituzionale, a differenza dei padri costituenti, sembra più virare verso la differenziazione che verso l'uguaglianza; ciò, però, non è esplicitato, e si sono avuti, quindi, accesi dibattiti.

Il fatto che la scelta tra regionalismo solidale e regionalismo competitivo sia rimasta in sospeso è dovuta, secondo autorevole dottrina, alle modalità stesse con cui si è elaborata la previsione costituzionale dell'articolo 116. La previsione del regionalismo differenziato venne infatti aggiunta all'ultimo momento per garantire l'equilibrio tra le Regioni ordinarie e le Regioni speciali. Al tempo vi erano forti spinte per l'eliminazione delle ultime, specie per l'annosa polemica sulle non chiare "ragioni della specialità"; parificare le Regioni speciali a quelle ordinarie, però, sarebbe stata una scelta politica difficilmente percorribile, così si promise una futura pseudo-specialità a tutte le Regioni ordinarie interessate ad ottenerla[147]. L'introduzione della postilla sul regionalismo differenziato, quindi, è una promessa dell'ultima ora fatta per - come si direbbe nella cronaca politica - portare a casa l'accordo.

Data la genesi di tale previsione, e la conseguente indeterminatezza contenutistica, non stupisce che tale previsione non sia mai stata attuata.

Le richieste più recenti di attuazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione sono quelle di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. In particolare, negli ultimi due casi, i referendum consultivi tenuti a livello regionale, hanno avuto molta risonanza mediatica. Gli esperti li hanno ricondotti ad un'istanza propria del modello competitivo. Il regionalismo differenziato era associato, anche simbolicamente, a richieste di tipo autonomistico; la concezione alla base era quella per cui le risorse dovessero essere distribuite in maniera differenziata, secondo la differenziazione socioeconomica territoriale.

Va precisato, però, che si sono avute dal 2003 (anno della prima richiesta) ad oggi anche *ratio* differenti alla base della richiesta di attivazione della previsione costituzionale;

[146] Gabriele F., (1980). *Il principio unitario nella autonomia regionale*; Pubblicazioni dell'istituto di studi giuridici della facoltà di scienze politiche dell'università di Roma, pp. 3-4.

[147] D'Atena A., (2014). *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, Rivista Associazione Italiana Costituzionalisti, 4.

stando ai documenti programmatici, basti pensare ai casi della primavera del 2018 di Umbria e Marche.

Molto in dottrina si è scritto anche su quelle che potrebbero essere le modalità attuative, su quello che dovrebbe essere il procedimento da seguire e sul ruolo che in esso dovrebbe giocare il Parlamento; in questa sede basta però soffermarsi su alcuni elementi già emersi[148].

Ad oggi i tre casi emblematici, Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia, stanno vivendo una fase di stallo. Dopo l'accordo per degli accordi preliminari con il governo, è seguita una nuova legislatura che però, nonostante le previsioni programmatiche - il regionalismo differenziato era un punto del contratto di governo tra Lega e Movimento 5 Stelle - non ha compiuto grandi passi in avanti. Anzi, la mancata definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e l'emergenza pandemica, hanno ulteriormente rallentato il corso dei lavori[149].

L'inattuazione del regionalismo differenziato si colloca nel più ampio quadro dell'inattuazione del Titolo V, e come nella tendenza più generale, le ragioni sono plurime. Nel caso di specie, forse, la ragione precipua sembra essere la vaghezza della previsione contenuta in Costituzione, ma ciò - come sottolineato da molti - deriva dall'assenza di un chiaro disegno regionalista alla base dell'intervento di riforma del Titolo V.

2.6 Il ruolo - de facto - degli enti territoriali in Italia, conclusioni

In questo secondo capitolo si è cercato di delineare quello che è il ruolo dei territori all'interno dell'assetto istituzionale della Repubblica. L'operazione era necessaria in quanto, al centro della tesi, c'è l'interrogativo sul ruolo dei territori in relazione al PNRR; ossia, al centro della tesi, c'è la volontà di indagare se i territori avrebbero dovuto, alla luce del dettato costituzionale, avere un peso differente nelle varie fasi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Dal secondo capitolo emerge che, per quanto riguarda l'assetto istituzionale territoriale, il dato letterale differisce dal dato fattuale; il Titolo V riformato, infatti, non ha mai trovato una completa attuazione. Le ragioni dell'inattuazione sono molteplici e alcune son già

[148] Patroni Griffi A., (2019). *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, Diritto pubblico europeo rassegna online, 2.

[149] Servizio Studi della Camera dei Deputati; dossier su "L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario", settembre 2021.

state presentate. Ora, in queste battute conclusive del capitolo, possono essere vagliate le ragioni di sistema per cui si è manifestata questa discrepanza tra la teoria e la pratica.
Una delle ragioni principali è che il Titolo V novellato, lo si è già evidenziato, fa molti rimandi al legislatore ordinario. Come spesso accade, il legislatore si è illuso. La partita del regionalismo sembrava conclusa con l'innovazione della Carta, non ci si è preoccupati della disciplina di dettaglio. L'assunto, a monte, è errato; non si può pensare che, trovato l'accordo per rivedere la Costituzione, poi la strada sia in discesa. Il momento con più insidie non è quello in cui si perfeziona un atto giuridico, è piuttosto il momento in cui si va a calare questo atto nella realtà. Il legislatore costituzionale del 2001 non ha risolto gli interrogativi che sapeva sarebbero potuti emergere durante dalla trasposizione di questa riforma nella realtà quotidiana. Non è stato fatto in quanto farlo avrebbe richiesto uno sforzo ulteriore, avrebbe comportato un limitato tornaconto politico in termini d'immagine e - soprattutto - avrebbe implicato aver chiare idee a proposito. Una puntuale e completa concezione del fenomeno regionale, ma anche autonomistico in senso lato, non c'era. Il richiedere a gran voce più autonomia per i territori non è sufficiente, bisogna saper coniugare tale richiesta con il quadro costituzionale vigente. Una seria attuazione del Titolo V avrebbe significato rivedere l'intera forma di Stato, la volontà politica non era questa, la volontà politica era piuttosto - semplicemente - quella di mostrarsi attenti alle rivendicazioni territoriali. I territori, specie quelli con caratteristiche più competitive, chiedevano una differenziazione in nome di una responsabilizzazione della classe politica a livello locale e in nome di una territorializzazione delle risorse. Questo ha destato scompiglio - schematizzando - il Sud si è spaventato, temeva il c.d. federalismo per abbandono, mentre il Nord si è focalizzato sulla mera differenziazione socio-economica, senza preoccuparsi delle differenti condizioni di partenza. Il risultato è stato insoddisfacente perché la politica non è riuscita a disegnare un assetto di differenziare in maniera costruttiva, un assetto bilanciato di regionalismo cooperativo. Certo, non era semplice.
La politica, incapace, di operare questa mediazione tra istanze, si è così limitata a delle posizioni di principio in Costituzione per, poi, poter dire - mentendo - di aver trasformato l'Italia in uno Stato regionale. Si è arrivati oggi a questo stato d'inattuazione del Titolo V perché, non essendoci stata una chiara scelta di campo, il decisore politico ha deciso di non decidere, ha deciso di rimandare. Lo stallo così creatosi è tutt'ora perdurante. A tal proposito, corretta forse può dirsi l'analisi che, già nel 2003, evidenziava come "ogni ritardo [...] rischia di aggravare le conseguenze derivanti dalle difficoltà di innesto del

nuovo testo costituzionale nel vecchio testo e, soprattutto, di favorire una sorta di accettazione di un diffuso stato di inadempienza del comando costituzionale. Fenomeno, questo, che potrebbe condurre all'accettazione di un vero e proprio stato di illegalità costituzionale di settori importanti dell'ordinamento e di larga parte della nuova legislazione statale e regionale"[150]. In sostanza, si è avuta una sottrazione dalla decisione, ciò ha comportato un'inattuazione del dettato costituzionale. Questo discorso non è certo originale, già molti anni orsono Pietro Calamandrei, sempre a proposito di questo aspetto della Carta costituzionale, non aveva mancato di dire "*rischia di riuscire piuttosto che un documento giuridico, uno strumento politico: piuttosto che la attestazione di una raggiunta stabilità legale, la promessa di una stabilità sociale che è solo agli inizi*"[151]. Quindi, il legislatore del 2001, facendo scelte simboliche e di principio, non fa nulla che non era già stato fatto dai padri costituenti. Tutto ciò, se è vero che comporta un sistema per certi aspetti aperto, ossia un sistema che lascia degli ampi margini discrezionali al legislatore ordinario, non va visto come un profilo problematico *tout court*. La giustificazione di previsioni così generiche e differentemente interpretabili, viene dalla stessa Cassazione che (quando ancora non era stata attivata la Corte costituzionale) aveva dato piena legittimazione a queste norme costituzionali, definendole norme precettizie incomplete. Questo ad indicare come il costituente inserendole nella Carta, non aveva inteso fissare dei principi immediatamente trasponibili sul piano legislativo esistente, aveva inteso dare piuttosto delle indicazioni *de jure condendo* alla futura attività del legislatore.

Per concretizzare il disegno regionale, prima di tutto, serve attuare il Titolo V. Si pensi alla previsione di un raccordo tra Stato e Regioni, è un passaggio emblematico. Non ha trovato applicazione nemmeno la previsione della c.d. bicameralina; ciò considerato, non si può pensare di aver attuato concretamente le previsioni di un articolo centrale come il 117 della Costituzione. La mancata previsione di un efficace raccordo tra livelli impedisce anche solo di ipotizzare una sintesi tra le due istanze, differenziazione e eguaglianza. La mancanza di un raccordo stabile, a sua volta, impedisce di poter estendere il campo di applicazione del principio di leale collaborazione. In uno Stato regionale di matrice solidale, la leale collaborazione dovrebbe esser pervasiva, dovrebbe coprire le attività sia

[150] Pizzetti F., (2003). *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, Le Regioni, 4.

[151] Montanelli I., Cervi M., (1985). *L'Italia della Repubblica*; Rizzoli Editore; Milano.

legislative (anche nella fase creativa) sia amministrative; in Italia, ad oggi, questa rimane poco più che un'ambizione.

Va poi detto che, per un'effettiva implementazione delle previsioni costituzionali, il dibattito pubblico sui territori dovrebbe essere più giuridico e meno politico. L'attenzione non può esser solamente congiunturale e legata a fatti di cronaca. Serve, in altre parole, un'attenzione sul tema che non sia ammantata dall'ideologia di partito. Per ottimizzare il sistema multilivello italiano, non sembra proficuo ricorrere a grandi riforme, è più indicato intervenire puntualmente laddove ce ne è bisogno[152]. Anche in questo però c'è una difficoltà, interventi di questo tipo hanno scarso *appeal.* L'intervento puntuale non cattura l'attenzione tanto quanto la grande riforma.

[152] Marchetti G., (2021). *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza COVID-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, Centro Studi sul Federalismo, pag. 20.

Capitolo 3 - I territori nella progettazione del PNRR

3.0 I territori alla ricerca di un canale d'accesso, la fase di stesura del Piano.

Appare chiaramente dopo la lettura dei primi due capitoli come, specie nella fase di stesura del Piano, i territori non abbiano avuto un ruolo determinante. Questo elemento, però, non deve indurre a credere che i territori nemmeno abbiano cercato di avere questo ruolo. Il tentativo di accesso ai centri decisionali c'è stato. Per dimostrare quanto scritto, proprio a proposito di questo tentato accesso ai centri decisionali, si analizzano - nelle prossime pagine - due passaggi. Il primo passaggio prende in considerazione le varie audizioni informali che hanno coinvolto i rappresentanti dei territori a livello parlamentare; il secondo passaggio, invece, prende in considerazione le varie sedute delle conferenze, sia quella Stato-Regioni sia quella Stato-Città. Dall'analisi di entrambi i casi si vedrà, infine, come la *vexata quaestio* dottrinale, sul sistema dei raccordi tra livelli, sia tutt'altro che peregrina[153].

Audizioni e Conferenze, quindi, sono due espressioni della stessa necessità dei territori, ossia quella di trovare uno sbocco all'interno della compagine decisionale centrale.

Nelle pagine che seguono non si considerano le attività svolte durante il governo Conte. Va quantomeno riportato, però, che le Commissioni bilancio riunite hanno svolto un'intensa attività conoscitiva anche tra il settembre e l'ottobre 2020. Nell'ambito di questa attività son stati auditi gli stessi rappresentanti di regioni e province[154].

3.0.1 Le audizioni nelle Commissioni parlamentari

Il PNRR italiano è stato presentato alle istituzioni europee il 30 aprile 2021, precedentemente il governo lo aveva sottoposto al Parlamento che perciò ne ha vagliato, tramite le sue commissioni, il contenuto. Ai fini di questa ricerca è da prendere in

[153] Per rendere l'idea della centralità del tema dei raccordi tra lo Stato e le Regioni, si consideri che questo tema è trattato diffusamente non solo nella più specifica branca del diritto regionale (*Cfr*. D'atena A., (2020). *Diritto regionale*, "I raccordi cooperativi", Capitolo IX, Giappicchelli, Torino); tale tema, anzi, è centrale anche nel più ampio ambito del diritto costituzionale. (*Cfr*. Martines T., (2019). *Diritto costituzionale*, sezione III "I raccordi tra lo stato e le regioni", Giuffrè, Milano e *cfr*. Bin R. Pitruzzella G., (2017), *Diritto pubblico*, Giappicchelli, Torino).

[154] *Cfr*. audizioni informali svolte l'8/09/2022. Il crono programma delle audizioni è disponibile online al sito:
https://www.camera.it/leg18/1099?slAnnoMese=202009&slGiorno=08&shadow_organo_parlamentare=2805&primaConvUtile=ok

considerazione principalmente il lavoro fatto dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali (CQR). La Commissione, date le tematiche di suo interesse, ha avviato a partire dal 3 marzo 2021 un ciclo di audizioni in cui sono stati invitati a parlare i rappresentanti dei territori. Ai fini del presente elaborato può essere utile, ora, partire proprio dall'analisi di queste audizioni svoltesi, nella maggior parte dei casi, secondo quanto previsto dal secondo comma dell'articolo 3 del regolamento interno della Commissione[155]. La disposizione qui richiamata del regolamento interno, novellata nel 2017, abilita la CQR ad avere un dialogo più fitto con i rappresentanti degli enti territoriali per quanto riguarda la programmazione dei lavori e per quanto riguarda l'esame istruttorio dei provvedimenti, nel cui ambito è favorito anche lo scambio di documenti e note. Tale meccanismo di collaborazione formalizzata tra i livelli di governo non è stato utilizzato nella prima audizione; la prima ad esser audita, infatti, è stata la ministra *pro tempore* per gli Affari regionali e le Autonomie, Mariastella Gelmini[156]. In quest'occasione la Commissione ha potuto svolgere un'audizione formale, di cui quindi, a differenza delle altre audizioni, è disponibile anche un resoconto stenografico.

Da questo resoconto si evincono diversi elementi significativi.

La ministra, nelle prime battute dell'intervento, si concentra su quelle che sono le principali tematiche di cui si dovrà occupare nell'ambito del dicastero da poco assunto, un tema caldo è l'attuazione del regionalismo differenziato; in un secondo momento, poi, arriva a toccare anche la tematica del PNRR. L'esordio su questo punto è in chiave difensiva, la ministra risponde primariamente alle critiche mosse dalle Regioni, rispetto al mancato coinvolgimento nel Piano, dice che "*La Conferenza Stato-regioni lamenta di non esser stata mai coinvolta nella stesura del Recovery Plan. Il Presidente Draghi si sta occupando del tema [...]. Credo che sia importante ed urgente un confronto con la*

[155] Sull'originalità e sui limiti di questa previsione del regolamento interno della Commissione per le Questioni regionali si è già accennato al paragrafo 2.5.1.
Ulteriori considerazioni sul peso della revisione del regolamento interno rispetto il tema dei raccordi, *in*: Vivaldi E., (2018), *La partecipazione delle regioni ai procedimenti decisionali del Parlamento alla luce del nuovo regolamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali: quali prospettive?*, Le regioni, Il Mulino, 5-6, pp. 894-946.
Il regolamento interno è disponibile all'indirizzo: https://parlamento18.camera.it/224

[156] Previsione *ex* art. 143.2 del regolamento della Camera dei Deputati. L'articolo in questione pone un forte limite ai soggetti audibili, infatti, solamente i Ministri e i dirigenti della pubblica amministrazione (previo consenso del Ministro cui afferiscono) possono comparire davanti la Commissione. Il vincolo soggettivo proprio delle audizioni formali è la ragion per cui si è assiste a una sempre più marcata proliferazione delle audizioni informali.
Il resoconto dell'audizione è consultabile online al sito: https://www.camera.it/leg18/202?idLegislatura=18&idCommissione=23&tipoElenco=audizioniCronologico&annoMese=202103&breve=&calendario=&audiz=&soloSten=false

Conferenza quanto prima, per fare in modo che la progettualità, già in capo alle regioni, possa trovare un'ottimizzazione". Secondariamente la ministra Gelmini, anche su stimolo degli interventi fatti dai parlamentari in risposta a quanto lei aveva detto, concentra l'attenzione sulla necessaria unitarietà della spesa; appare centrale, per l'economia del discorso, il fatto che gli interventi dovranno rispondere ad una logica unitaria e programmatica, piuttosto che ad una logica di parcellizzazione e frammentazione. L'elemento più significativo da tenere a mente di questa audizione, quindi, è la disponibilità della rappresentante del governo ad un maggior coinvolgimento dei territori attraverso un più sistematico ricorso al sistema delle conferenze. Sembra perciò che la ministra prospetti un imminente cambio di passo nella gestione del PNRR; in altre parole, una nuova centralità dei territori per segnare una discontinuità rispetto al sistema di gestione del Piano predisposto dal precedente governo Conte II.

Il ciclo di audizioni della Commissione è proseguito poi, in data 16 marzo, con l'audizione dei rappresentanti dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) e dell'Associazione Nazionale Comuni d'Italia (ANCI)[157]. In entrambi i casi, essendo audizioni informali, non è disponibile un resoconto stenografico, si ha a disposizione, in compenso, la registrazione della seduta. Queste precisazioni, sulla pubblicità dei lavori, non sono secondarie; come si vedrà anche in seguito a proposito del c.d. sistema delle conferenze, l'informalità dei lavori può essere un serio problema[158]. Avere piena contezza di quanto detto in queste sedi, è fondamentale per garantire il diritto all'informazione del cittadino, nonché - nel caso di specie - è fondamentale per le rivendicazioni degli enti territoriali ai fini di una maggiore attenzione mediatica. L'impatto e l'affidabilità delle note scritte, emanate abitualmente dai soggetti auditi tramite canali propri, è cosa ben differente.

Il 16 marzo, il Presidente della Provincia di Lucca, Luca Menesini, espone i diversi aspetti che sono problematici ad avviso dell'UPI a proposito del PNRR. Il primo aspetto menzionato è la necessità che le risorse a disposizione convergano anche sulle province, in quanto quest'ultime abbisognano di personale amministrativo e di fondi per gestire le scuole e le strade. Le mansioni che stanno in capo alle Province richiedono, infatti, fondi ingenti e, troppo a lungo, si è avuto un depauperamento delle risorse in questo livello di governo.

[157] La registrazione dell'audizione del 16 marzo è disponibile al sito: https://webtv.camera.it/evento/17744

[158] Lupo N., Gianniti L., (2018). *Manuale di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna.

Altro aspetto posto in luce, che si collega a quanto detto prima, è la necessaria valorizzazione dell'ente provincia, non è accettabile che la parola provincia non compaia nemmeno una volta nell'intero testo del Piano. Infine, sempre sul tema, il rappresentante dell'UPI richiede l'inclusione nella cabina di regia di un delegato delle province italiane.
Nel corso della stessa seduta è stato poi audito Massimo Castelli, rappresentante dell'ANCI. I temi su cui viene fatto un focus nel corso della relazione sono quelli degli organici amministrativi e delle aree interne. Castelli segnala come il PNRR rischi di dimenticarsi, come già accaduto plurime volte, delle aree interne, rendendo di fatto sempre più lontana una coesione territoriale. Va poi tenuta a mente la cronica deficienza in termini di personale amministrativo, problema presente specialmente nei comuni più piccoli e nei comuni delle aree interne. In sostanza l'ANCI, essa stessa somma di una varia e composita realtà, evidenzia come nella Predisposizione del Piano il governo non potrà non tenere a mente la conformazione del tessuto istituzionale del Paese, fatto di molti comuni di piccolissime dimensioni.
I punti in comune tra le due esposizioni dei rappresentanti di UPI e ANCI sono quindi la richiesta, oltreché di una generale maggior centralità nel processo decisionale dei territori, di un incremento dei fondi a disposizione dei territori stessi. Per attuare efficacemente quanto previsto dal piano servono risorse amministrative, è necessario dunque mettere a disposizione i capitali per rafforzare gli organici.
Infine, il ciclo di audizioni si è completato il 23 marzo con l'audizione informale dei rappresentanti della Conferenza delle Regioni e dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali[159].
Il Presidente ligure Toti, facendo le veci delle Regioni, concentra da subito l'attenzione sul tema della leale collaborazione. Il principio è indicato come cardine e trasversale rispetto le relazioni tra i vari livelli di governo della Repubblica. Altro tema sollevato dal Presidente di Regione è quello della programmazione del Piano; i campi su cui il Piano interviene sono anche di competenza concorrente e residuale, serve quindi che lo Stato raggiunga di volta in volta delle intese con le Regioni. Sul coinvolgimento del livello regionale sul piano programmatico, si spende anche il Presidente del Consiglio regionale del veneto Roberto Ciambetti, in qualità di Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome.

[159] La registrazione dell'audizione del 23 marzo è disponibile al sito: https://www.camera.it/leg18/824?tipo=I&anno=2021&mese=03&giorno=23&view=filtered_scheda_bic&commissione=23#

Ciambetti in questa sede sottolinea come i Consigli regionali abbiano, a suo tempo, elaborato dei contributi regionali - su richiesta del governo stesso - per la redazione del Piano nazionale; questi piani regionali, però, denuncia sempre Ciambetti non sono stati minimamente considerati. Sul punto, interessante perché permette di misurare la capacità progettuale dell'ente territoriale Regione, si tornerà in seguito.
Con quest'ultimo intervento termina il 23 marzo 2021 il ciclo di audizioni della Commissione Questioni Regionali.

3.0.2 Il sistema delle Conferenze

Prima di provare a trarre delle conclusioni sull'efficacia dell'intervento degli enti territoriali al centro, si deve considerare anche il canale di raccordo delle conferenze.
Le conferenze considerate sono sia quella permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (CSR), sia quella Stato-città ed autonomie locali e, ovviamente la risultante della sommatoria, ovvero la Conferenza unificata.
Nel periodo precedente alla scadenza per l'invio del Piano italiano in Europa (30 aprile 2021) la Conferenza Stato-Regioni non ha mai avuto nel suo ordine del giorno il PNRR, la Conferenza unificata, invece, riporta il PNRR 6 volte (tutte e 6 durante il governo Draghi) tra gli o.d.g.; infine, la Conferenza delle Regioni - che si ricordi è organo di coordinamento orizzontale, non verticale - vede il PNRR al centro di sette riunioni[160].
Da questi dati emergono alcune evidenze, due su tutte sono particolarmente rilevanti.
La prima evidenza a emergere è quella che le Regioni vengono parificate agli enti locali (è indicativo il ricorso alla Cu in sostituzione della CSR), la seconda evidenza a emergere è quella che il coordinamento verticale non funziona (i confronti ufficiali sono troppo saltuari per esser instaurare un dialogo proficuo).
Sul primo punto il problema è che le regioni, essendo dotate di potestà legislativa ed avendo una funzione più compiutamente programmatica, non possono essere trattate alla pari degli e.l.; il ricorso sistematico alla Conferenza unificata sembra proprio non tener conto del ruolo pianificatorio che le regioni possono giocare alla luce del Titolo V della Costituzione.

[160] Profeti S., Baldi B., (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la vana ricerca di canali d'accesso all'agenda*, Rivista italiana per le politiche pubbliche, 3, pp. 431-457.
Profeti S., Baldi B., (2020), *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto Stato-Regioni in Italia ai tempi del Covid-19, Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, pp. 277-306.

Il secondo punto, l'assenza di un efficace coordinamento verticale sulla pianificazione del PNRR, è palesato dal fatto che per la gestione pandemica molto più frequenti e costanti sono state le riunioni in Conferenza Stato-Regioni; come già sottolineato le riunioni della CSR riguardanti il Covid son state ben 9, contro le 0 riferibili al Piano.

Va ribadito, inoltre, che i canali istituzionali preposti, come la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata, sono stati utilizzati solo marginalmente[161]. Tale assenza è stata supplita in parte dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ma la sua natura rende difficile credere che questa supplenza sia avvenuta senza danno. La CR è, infatti, l'associazione - di diritto privato, si noti - dei presidenti di regione, non ha quindi né l'organico amministrativo, né la pubblicità dei lavori e nemmeno il riconoscimento normativo che sono necessari per svolgere il ruolo sopra descritto. L'informalità dei lavori ed il coinvolgimento eventuale (in base alla predisposizione del governo), in specie, rendono numerosi gli scettici rispetto la sua efficacia operativa in tali ambiti[162].

Non ultimo fattore di criticità emerso in dottrina rispetto al ricorso alla CR per la concretizzazione del dialogo tra Stato e regioni, è il fatto che la Conferenza delle Regioni enfatizza eccessivamente il ruolo del suo Presidente. In diverse occasioni il Presidente della Conferenza delle Regioni è stato l'unico interlocutore del governo, ciò non sempre soddisfa le esigenze di rappresentanza delle singole regioni che, nulla lo esclude, possono anche avere posizioni molto differenti su una stessa tematica[163]. A ulteriore supporto di quanto scritto si deve ricordare come la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome non preveda alcun meccanismo ufficiale o pubblico per giungere a una posizione di sintesi, le fasi in questione avvengono piuttosto con un dialogo ufficioso e interno (dunque, va da sé, difficilmente conoscibile).

Eppure, nonostante le molteplici manchevolezze, la Conferenza delle Regioni è stata il principale strumento di coordinamento utilizzato; sia per il Covid sia per il PNRR, sia per il governo Draghi sia per il governo Conte. L'informalità dei lavori, la maggiore capacità di sintesi tra le varie posizioni e, soprattutto, il conseguentemente minor tempo necessario

[161] Il coordinamento verticale, ossia quello istituzionalizzato, vede 6 riunioni dedicate al PNRR e 22 riunioni dedicate al Covid-19; allargando lo sguardo anche alle riunioni della Conferenza delle Regioni, la tendenza evidenziata appare nella sua chiarezza, 49 riunioni dedicate al Covid e solo 13 al PNRR. Paradossalmente, quindi, più tempo è stato speso per il dialogo durante un'emergenza pandemica, dove di certo le fasi concitate e financo emergenziali sono state all'ordine del giorno, che per il dialogo sulla progettazione del Piano.

[162] Profeti S., (2022), *Il rapporto tra stato e regioni nella fase ascendente del PNRR*, Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia, Il Mulino; pp. 2697-279.

[163] Catelani E., (2020), *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza COVID-19? Più forma che sostanza*, Osservatorio sulle Fonti; fascicolo speciale, pp. 501-515.

a "trovar la quadra", sono state le caratteristiche che hanno permesso a questo consesso di risultare centrale nella vicenda di cui si scrive.

3.0.3 La Conferenza delle Regioni come catalizzatore

Tra gli sforzi fatti dalle Regioni per partecipare alla stesura del Piano, oltre a quanto fatto presente in sede parlamentare tramite le varie audizioni e oltre a quanto portato avanti in sede di conferenze, va riportato quanto cercato di far emergere anche tramite la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (CR). La CR, nello specifico, già ad agosto 2020, aveva stimolato le singole regioni ad elaborare dei contributi regionali per la stesura del Piano nazionale. Questo era stato fatto per facilitare l'interlocuzione con il governo, in sostanza, così facendo, la CR si proponeva come catalizzatore delle istanze regionali davanti al governo stesso. Il processo di sintesi delle istanze regionali era visto come fondamentale in quanto, al tempo, il governo non aveva ancora dato alcuna chiara indicazione su come intendeva coinvolgere le regioni nel Piano. Nel mese di settembre il governo, su sollecitazione anche delle stesse regioni che volevano instaurare un dialogo proficuo, ha emanato delle linee guida. Queste linee guida avrebbero dovuto accompagnare, quindi, le regioni nella redazione di questi progetti da integrare poi nel Piano nazionale. Di conseguenza, sembrava ci fossero le giuste premesse per un coinvolgimento dei territori nella redazione del piano. Col senno del poi però, sembra facile osservare come le linee guida governative fossero generiche e come le regioni, nel momento di redazione dei loro piani, le abbiano - quantomeno in parte - disattese[164].

Le regioni nei loro piani, alcuni pervenuti alla Conferenza delle Regioni anche con diversi mesi di ritardo, hanno elencato moltissimi interventi, il più delle volte micro-interventi parcellizzati e inadatti a "fare sistema". La più grande pecca di questi piani è forse l'assenza di un'integrazione organica tra gli stessi, sono, infatti, piani a scala regionale. Eppure, questo passaggio poteva essere fondamentale. Coinvolgere compiutamente le Regioni, tramite i Consigli regionali in specie, avrebbe permesso di garantire l'apporto non indifferente dei territori.

Il PNRR è un piano programmatico, se questi contributi regionali fossero stati più adeguati al contesto, se fossero stati meglio orchestrati dalla CR e se fossero stati valorizzati maggiormente dal governo, il sistema paese ne avrebbe tratto vantaggio.

[164] Le linee guida elaborate dal Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) sono disponibili al sito: https://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/notizie/linee-guida-pnrr/

L'apporto dei territori, nella definizione delle politiche, sarebbe stato capace anche di raccogliere molte delle istanze dal basso che il governo centrale non può captare. Sul punto si pensi, a titolo esemplificativo, al processo di consultazione fatto dal Consiglio regionale del Veneto - elemento sottolineato anche dal Presidente Ciambetti nell'audizione presso la Commissione per le questioni regionali - che ha portato alla stesura di un documento di ben 460 pagine[165]. Il Piano, composto di 13 macro-progetti, corredato di tabelle sinottiche, riconduce ogni intervento ad una missione specifica del PNRR e, sempre per ogni intervento, ne stima i costi e ne definisce la priorità. A livello globale emerge però il dato assoluto, i progetti proposti dalle Regioni sono troppi (il costo totale sarebbe 230 miliardi di euro, ben oltre quindi l'intero plafond del Piano) e non coordinati tra loro (abbondano i microprogetti, ci sono regioni che da sole ne presentano oltre mille).

A riprova di quanto detto, si consideri, ad esempio, il dossier elaborato dalla Regione Piemonte. Il contributo regionale in questione contiene ben 2.964 singoli interventi![166]

Quindi questo tentativo di coinvolgimento, nonostante il buon intento di fondo, è fallito; hanno pesato le ragioni descritte sopra, sono state proprio quelle le ragioni che hanno spinto le Regioni ad elaborare Piani più simili a "liste della spesa" che ad altro.

A latere di quanto scritto, vale la pena sottolineare come la CR, nonostante sia stata l'attore interistituzionale di gran lunga più presente nell'arco di tempo che ricomprende il Covid e il PNRR, non sia riuscita a soddisfare l'obbiettivo per cui essa stessa è stata creata. La Conferenza in questione è stata ideata, vale la pena ricordarlo, per coordinare le varie posizioni regionali, per farle unitarie e forti nel confronto con il livello centrale; il fallimento, dunque, sta nell'assenza di coordinamento, di cui la vicenda dei PRRR è plastico esempio. Le numerose sedute avute non sono riuscite, infatti, a permettere alle regioni di elaborare una strategia unitaria; conseguenza di ciò è stata la parcelizzazione delle risorse a disposizione, secondo una logica meramente spartitoria.

E perciò, guardando alla vicenda dei contributi regionali al PNRR, appare piuttosto fondato il sospetto per cui la centralità della CR sia dovuta ad un suo uso improprio; l'uso

---

[165] *Vedi*: Deliberazione della Giunta regionale n. 1529 del 17 novembre 2020: "adozione del Piano Regionale per la Ripresa e la Resilienza (PRRR) del Veneto".

[166] *"Un pacchetto di ben 2964 interventi forse un po' troppi, vista la reale consistenza e significatività rispetto alla finalità del PNRR di molti di essi per un totale di 35 miliardi di euro e per i quali occorrerà inevitabilmente individuare chiari criteri di selezione".*
Barberi C.A., Boggero G., Piperno S., (2021). *Il Piemonte e il PNRR. Una nuova fase della programmazione regionale?*, Il Piemonte delle Autonomie, 2.

improprio, ossia l'uso come strumento di coordinamento verticale anziché orizzontatale, forse, ne ha determinato anche l'abuso.

3.1 Le ragioni di una sconfitta annunciata

Date le caratteristiche del sistema istituzionale italiano e date le contingenze di quei mesi, era sin da principio legittimo aspettarsi il mancato coinvolgimento degli enti territoriali nella fase di stesura del PNRR. Il Piano, infatti, è stato frutto di una contrattazione svolta tra attori statali, questo è il primo motivo per cui gli enti territoriali non sono stati centrali nella stesura. Altro motivo a spingere in questa direzione è stato quello per cui nelle fasi di emergenza il sistema fisiologicamente risente di spinte centripete. Al netto di questo, però, ci sono anche altre ragioni per cui gli enti territoriali, ed in particolare le regioni, non sono stati coinvolti in queste battute definitorie dei contenuti del Piano. Il sistema istituzionale italiano dopo il 2001, nonostante sia compiutamente - stando al dato costituzionale - un sistema in cui sia ha un "pluralismo istituzionale paritario", non ha mai visto lo Stato perdere il suo ruolo di soggetto dominante, ben oltre quello che potrebbe essere un *primus inter pares*, tra i livelli istituzionali[167]. Tale discorso vale specialmente per le regioni che, sempre attenendosi al dato istituzionale, avrebbero dovuto esser coinvolte in tutti i punti del piano che vertono su materie di loro competenza, sia essa concorrente o sia essa residuale. Non è stato così; i canali d'accesso elencati nei paragrafi precedenti non son riusciti ad esser granché incisivi.

Le audizioni in parlamento tramite la CQR, pur essendo un esempio di un esercizio di una ben svolta attività istruttoria, solo in maniera riflessa e dunque molto attenuata hanno trovato un riscontro nelle risoluzioni approvate dal Parlamento. In toni secchi si potrebbe dire che il Parlamento, già di per sé in affanno nell'attività di collaborazione con il governo - vista la tracotanza di quest'ultimo - non poteva farsi carico anche delle istanze dei territori e tantomeno delle istanze delle assemblee legislative regionali[168]. Quindi,

---

[167] In riferimento al policentrismo istituzionale paritario fissato dal nuovo 114 Costituzione: "*Il dato letterale appare univoco, come univoco è per la scienza giuridica il significato di costituire [...] l'interpretazione che si snoda dal dato letterale non appare, tuttavia, conseguente.*"
Demuro G.; Commentario alla Costituzione, articolo 114; Leggi d'Italia PA; Wolters Kluwer.

[168] Sebbene non sia centrale ai fini della trattazione, vale la pena segnalare che il ruolo del Parlamento italiano, seppur comunque marginale, nella stesura del PNRR, è stato maggiore se valutato in chiave comparata. L'European Centre for Parliamentary Research and Documentation (CERPD) ha osservato come il Parlamento italiano sia l'unico parlamento ad esser stato coinvolto in tutte le fasi di predisposizione del Piano.
Vedi: Il PNRR e le assemblee legislative; nota tematica per il seminario di Torino; Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati; 1° aprile 2021.

seppur doverose, le audizioni dei rappresentanti dei livelli di governo territoriali hanno avuto uno scarso impatto. Tale inefficacia ha molti aspetti simili all'inefficacia del sistema delle conferenze; in entrambi i casi, una mai completamente attuata riforma costituzionale del 2001 ha comportato un impossibile raccordo tra livelli.

Nemmeno il sistema delle conferenze, come già detto, ha svolto un'efficace attività di raccordo tra livelli. Stando al decreto legislativo n. 281 del 1997, la Conferenza Stato-regioni deve esser coinvolta ogni volta che uno schema di disegno di legge, di decreto legislativo o di regolamento governativo, viene fatto su una materia di competenza anche delle Regioni e delle Province autonome. Da una semplice lettura delle componenti del Piano si capisce come molte materie siano afferenti al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione; ciò, però, non è bastato a portare i temi del PNRR in Conferenza. Inoltre, va rimarcato che il sistema delle Conferenze, in particolare per la caratteristica informalità dei lavori, non sarebbe stato l'ambito istituzionale più adatto per discutere di questi temi. La Conferenza delle Regioni, poi, - oltre alle varie manchevolezze strutturali già appuntate - si è dimostrata incapace di unificare e amplificare la voce delle diverse regioni. La CR, in altre parole, non è stata una cassa di risonanza sufficientemente forte da superare la sordità del governo; anzi, nel momento in cui il governo, tramite il CIAE, si è dimostrato in qualche misura disponibile all'ascolto, le regioni non sono riuscite ad "alzare la voce" all'unisono. E, così, si spiega l'infelice esito del dialogo aperto sui Piani Regionali per la Ripresa e la Resilienza.

Appaiono queste, quindi, le ragioni per cui gli enti territoriali non hanno avuto la centralità che avrebbero voluto nella stesura del Piano.

A livello internazionale è facile ravvisare che, anche negli stati federali e regionali, le dinamiche non son state molto differenti. Verrebbe da pensare che "*commune naufragium, omnibus solacium*" ma non è così. Se è vero che l'accentramento è avvenuto anche negli stati dotati di una seconda camera territoriale (panacea agli occhi di diversi regionalisti per portare la voce dei territori al centro), è vero anche che tale accentramento in Italia - come già riportato - è stato massimo[169].

3.1.1 Gli sconfitti tra gli sconfitti, i parlamenti regionali

[169] Parisi S., (2022). *PNRR e meccanismi di raccordo: c'è vita oltre gli esecutivi?. Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Il Mulino, pp. 257-268.

Si è detto che, per quanto riguarda la stesura del PNRR, gli enti territoriali non hanno avuto un ruolo capace di incidere nell'agenda. Quanto scritto vale in particolar modo per i "parlamenti" regionali[170]; il potere legislativo a livello territoriale, di fatto, ha dovuto abdicare alla sua funzione di indirizzo e di programmazione. Appare evidente, a livello regionale, il ruolo preponderante della giunta rispetto a quello del consiglio; ciò, tra l'altro, in piena coerenza con quanto accaduto a livello statale.

L'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie (ISSIRFA) ha sul punto precisato che i consigli regionali non hanno, quasi in nessun caso, adottato leggi espressamente riferibili alla programmazione del PNRR. Tale mancanza è dovuta, oltre alle varie ragioni che giustificano l'assenza del Parlamento nazionale, al fatto che spazi di azione, ossia di libera gestione della spesa, a livello regionale si hanno solo in ambiti limitati; solo alcune componenti delle missioni 5 e 6, infatti, permettono alle regioni di prendere delle decisioni politiche autonome. Solamente su queste misure i poteri legislativi regionali potranno indirizzare le loro rispettive giunte, un ambito molto ristretto dunque.

I consigli regionali, ancora una volta in parallelo con quanto accaduto a livello nazionale, hanno cercato di recuperare spazio sul Piano con atti di indirizzo come mozioni, risoluzioni e ordini del giorno. Il tentativo di svolgere la loro naturale funzione di indirizzo c'è stato, è stato però, di fatto, un tentativo frammentario e poco incisivo[171].

Il potere che più ha visto modificare il suo ruolo in questo periodo del PNRR è stato sicuramente il potere legislativo, questo sia a livello statale sia a livello regionale; un cambiamento certamente *in peius*, che però si colloca all'interno di una tendenza ormai consolidatasi negli anni e sempre più, verosimilmente, incontrovertibile.

3.2 I territori alla ricerca di canali d'accesso, la fase di governance del Piano

[170] Nonostante nel sito e nei documenti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali si usi frequentemente il titolo di "parlamenti" regionali, va ricordata sul punto la sentenza della Corte costituzionale n. 106 del 2002. In questa sentenza la Consulta ha - nell'ambito di un conflitto di attribuzioni tra la Regione Liguria e il governo - statuito che la dizione parlamento in riferimento alle assemblee legislative regionali, sia inadatta.

Vedi: Lupo N. (2002), *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito dei Parlamenti-Consigli regionali e dell'impugnazione dei nuovi statuti*, Le Regioni, pp. 1209-1224.

[171] Gli strumenti utilizzati dai vari consigli regionali per lo scopo di indirizzo sono molto eterogenei, anche nella stessa regione spesso si è ricorsi prima ad uno strumento poi ad un altro. Il passaggio è evidenziato nello studio dell'ISSIRFA sull'attività legislativa delle regioni e delle province autonome del 2021.

Si è poc'anzi visto come sia andata la vicenda della stesura, ossia come sia andata per la definizione dei contenuti; ora invece, si deve analizzare quanto accaduto nella definizione del sistema di governance[172].

Il ruolo degli enti territoriali nella governance del PNRR è già stato tratteggiato; è opportuno in questo frangente, tuttavia, cercare di definire concretamente quali sono state le rivendicazioni, specie delle regioni, per un peso maggiore nel sistema. A questo fine va considerata la gestazione del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 prima, e della sua legge di conversione (il d.l. è stato convertito con modifiche dalla legge 29 luglio 2021, n. 108) poi. Riportate le rivendicazioni dei territori sulla governance, si cercherà di saggiarne la bontà.

3.2.1 I territori e le proposte emendative al decreto governance

Ancor prima della pubblicazione del decreto-legge del 31 maggio, n. 77 del 2021, ossia il c.d. decreto governance; già erano state avanzate delle proposte emendative da parte dei territori. La Conferenza delle Regioni, infatti, il 28 maggio aveva diramato una sua posizione in cui sollecitava delle modifiche al testo del decreto in via di pubblicazione (il testo del d.l. già circolava in via ufficiosa, *nda.*). Nella nota emanata dalla CR emergono principalmente due richieste. La prima richiesta mossa all'esecutivo è per un coinvolgimento stabile delle regioni nella Cabina di regia, le regioni sono "*di fatto escluse da tutti i meccanismi decisionali e dalle sedi più rilevanti, peraltro in assoluto contrasto con quanto precisato dall'Unione Europea che ha rilevato la necessità di una governance multilivello dei Piani nazionali*"[173]. La seconda richiesta di modifica alla bozza del decreto, invece, è per un aumento delle capacità dell'organico amministrativo locale. In sostanza, quindi, la CR richiede che i territori siano protagonisti della fase di attuazione del Piano, richiede, inoltre, le risorse umane per poter esser all'altezza di questo compito. A decreto approvato, in vista dell'imminente conversione in legge, la stessa CR - il 17 giugno - esprime un parere che verrà poi ripreso in sede di Conferenza Unificata. Il posizionamento della Conferenza delle Regioni è ancora critico nei confronti della soluzione adottata dal governo, la Conferenza segnala che "*il presente decreto enuncia il preminente valore dell'interesse nazionale nella puntuale realizzazione degli interventi*

[172] Il sistema della governance del Piano è descritto nel dettaglio nel capitolo 1, al paragrafo 4, dell'elaborato.

[173] Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; Posizione "Valutazioni e proposte emendative sulla bozza di provvedimento governance PNRR e semplificazioni"; 28 maggio 2021; Roma.

inclusi nel Piano, precisando che le disposizioni sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione Europea[174]*. Il decreto prevede, però, anche modifiche dell'ordinamento giuridico che comportano riforme generali, cioè non strettamente collegate all'attuazione dei Piani (ad esempio alcune modifiche al codice dell'ambiente in materia di VIA, o alle soglie dei subappalti, o norme sul procedimento amministrativo) e che incidono in materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome*"[175]. Il concetto espresso è piuttosto chiaro, si denuncia come lo Stato, riconducendo le disposizioni del Piano alla materia dei rapporti dello Stato con l'Unione europea - dunque alla competenza esclusiva statale ex art. 117 comma 2 lettera a) - precluda alle Regioni una possibilità di intervento su molte materie che sono a competenza residuale o concorrente. Nella stessa posizione, poi, ancora una volta, la Conferenza fa rimando alle indicazioni provenienti dalla Commissione europea, e più in generale dalle istituzioni europee, per un più sistematico coinvolgimento dei territori. Si nota, dunque, una coerenza tra le due note emanate dalla Conferenza.

Affianco a questa azione della CR c'è anche l'operato dell'ANCI e dell'UPI, in questo senso le due associazioni sono intervenute nelle fasi di conversione del decreto; l'intervento si è avuto, come si vedrà, in Conferenza unificata e in Parlamento.

3.2.2 La conversione del decreto, l'iter e le modifiche apportate

Prima della conversione del decreto-legge, avvenuta il 30 luglio, sono occorsi altri due momenti che vanno analizzati in quanto sono dirimenti per delineare il rapporto tra i vari livelli istituzionali coinvolti nella vicenda, ovvero il parere reso dagli enti territoriali in Conferenza Unificata e il lavoro svoltosi, circa negli stessi giorni, in Commissione Affari costituzionali prodromico alla successiva conversione in aula.

[174] Le parole utilizzate riprendono quanto detto dall'Onorevole Calabria, relatrice per la I Commissione, nel corso della relazione di accompagnamento del decreto-legge. Nella seduta del 9 giugno, infatti, la relatrice afferma che "*ai fini del decreto e della sua attuazione assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani richiamati al comma 1*". Il resoconto della seduta dove l'Onorevole ha presentato la relazione, è disponibile al sito: http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2021/06/09/leg.18.bol0603.data20210609.com0108.pdf

[175] Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; Posizione sul d.l. 77/2021, parere ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 281/1997 sul punto 4 dell'ordine del giorno della Conferenza unificata; 17 giugno 2021; Roma.

Per quanto riguarda il parere in CU, si ricorda che è stato reso, ai sensi dell'articolo 9 del d. lgs. 281/97 (decreto ricognitivo e ampliativo sulle funzioni della Conferenza), in data 17 giugno 2021.

In questa sede l'ANCI, l'UPI e la CR hanno presentato delle note alla Presidenza del Consiglio[176]. Le note riportano nuovamente, con toni anche piuttosto duri, le diverse istanze per un coinvolgimento stabile, e non eventuale, dei territori nella Cabina di regia. Per la precisione, l'ANCI e l'UPI che, stando al testo del d.l. 77/21, non potevano essere coinvolte nemmeno eventualmente, in questo frangente richiedono con ancor maggiore vigore l'inclusione nella suddetta Cabina; a riprova di ciò si ha il titolo della nota emanata dall'UPI "*Governance: l'esclusione dalla Cabina di ANCI e UPI un grave vulnus*".

Tutte le tre note, poi, contengono un passaggio sul potere sostitutivo e sul rischio di un suo possibile utilizzo in maniera discrezionale. Questi pareri resi, però, non hanno fatto altro che evidenziare tutti i punti deboli di queste conferenze; il parere è obbligatorio, ma non vincolante. Non è perciò una possibilità poi così remota che il Governo disattenda completamente quanto gli viene comunicato nel parere che gli viene reso.

L'altro momento interessante per l'analisi del rapporto interistituzionale è quello avutosi in Parlamento. Il governo ha, infatti, presentato il 31 maggio, alla Camera, il decreto sulla governance per la sua conversione; il testo, quindi, è stato incardinato nella Commissione Affari costituzionali e nella Commissione Ambiente, per l'esame in sede referente[177]. L'esame, iniziato il 9 giugno, ha da subito visto una fase istruttoria composta principalmente da una lunga serie di audizioni, tra il 14 giugno ed il 21 sono stati auditi, nel corso di 5 sedute, circa 60 soggetti. A queste audizioni informali hanno partecipato anche la CR, l'ANCI, l'UPI, l'Associazione Piccoli Comuni d'Italia (APCI), l'Unione Nazionale Comuni Comunità Montane (UNCEM) e tutta una serie di soggetti che spaziano dalle associazioni di categoria alle associazioni del terzo settore, passando per le associazioni sindacali e le unioni professionali.

---

[176] I documenti consegnati in sede di CU sono consultabili al sito: https://www.statoregioni.it/it/conferenza-unificata/sedute-2021/seduta-del-17062021/documenti-consegnati-nella-seduta/.

[177] Per i vari dati riguardanti l'*iter legis:*
cfr. l'A.C. 3146 (https://www.camera.it/leg18/126?tab=3&leg=18&idDocumento=3146&sede=&tipo=)
cfr. l'A.S. 2332 (https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/54288.htm).
Per quanto riguarda le audizioni, essendo audizioni informali, vale quanto già detto rispetto all'assenza dei resoconti stenografici e alla disponibilità delle riprese video sull'archivio della webtv della Camera.
Vedi: https://webtv.camera.it/evento/18395 (audizione ANCI, UPI, ANCPI).
Per l'elenco completo dei soggetti auditi,
Vedi: https://www.camera.it/leg18/126?tab=4&leg=18&idDocumento=3146&sede=ac&tipo=

Quanto riferito in questa sede dai portatori degli interessi territoriali è quasi completamente sovrapponibile con quanto emerso dall'analisi delle posizioni rese nell'ambito della Conferenza Unificata. In questo senso, pare che il messaggio che volevano far passare fosse sempre lo stesso, sono cambiati, dunque, solo i mezzi per veicolarlo.

L'esame nelle Commissioni riunite Affari costituzionali e Ambiente ha, poi, proseguito il suo corso con la presentazione degli emendamenti e la votazione degli stessi; il testo così formatosi (A.C. 3146-A) è approdato in Aula il 21 luglio seguente. La discussione in aula si è conclusa rapidamente il 23 luglio, a seguito del ricorso governativo alla questione di fiducia. Il testo, giunto a palazzo Madama il giorno successivo, ha impegnato la Commissione Affari costituzionali[178] per una sola seduta, in quanto, già il 27 luglio veniva portato in aula e, infine, il giorno successivo veniva approvato definitivamente. Considerato l'iter, appare chiaro come l'unico momento emendativo, perciò modificativo dell'atto, si sia avuto quando il testo era in Commissione alla Camera[179]. Quindi, per vedere quanto i territori sono riusciti - per il tramite del Parlamento - ad incidere sulla governance del PNRR, bisogna andare ad analizzare l'attività emendativa in questo segmento del processo legislativo[180].

Considerato che si sta ponendo in osservazione la struttura della governance, l'articolo su cui va fatto un focus è chiaramente l'articolo 2 del decreto-legge, l'articolo in questione è quello in cui si definiscono i compiti e la composizione della Cabina di regia.

Sebbene non abbia un ruolo propriamente decisionale all'interno della struttura di governance, anche il Tavolo permanente va considerato come parte integrante di questa struttura. Alla luce della ricomprensione del Tavolo nella struttura della governance, vista la sua funzione consultiva, di seguito vengono riportati anche gli emendamenti che vanno a modificane la composizione.

[178] Al Senato, diversamente dalla Camera, il p.d.l. è stato assegnato alla sola Commissione Affari costituzionali.

[179] La conversione di questo d.l. è uno dei numerosi esempi in cui emergono alcuni fenomeni, tra cui il c.d. monocameralismo di fatto e la prassi dei maxiemendamenti, che mettono a dura prova il ruolo del legislativo nell'assetto costituzionale. Sulle problematiche prassi numerosi sono i contributi critici in dottrina, altrettanto numerosi sono gli ammonimenti fatti dal Comitato sulla Legislazione; il problema, tuttavia, sembra lungi dall'esser risolto.

[180] In totale all'A.C. 3146 son stati presentati 640 emendamenti. Dal totale possono esser tralasciati i 247 presentati in aula sul testo A.C. 3146 A/R (per l'apposizione della fiducia).

3.2.3 Gli emendamenti in Commissione all'A.C. 3146[181]

Segue una rapida analisi degli emendamenti al decreto che sembrano interessanti per la trattazione della questione in esame[182]:

- L'emendamento 2.4, al comma 2 lettera g) del d.l. 77/21, prevede che le relazioni periodiche sull'attuazione del piano vengano trasmesse alla CU. La modifica, apportata con il consenso sia della maggioranza sia dell'opposizione, pare recepire quanto richiesto dall'UPI nell'audizione informale del 16 giugno.

- L'emendamento 2.1[183], al comma 3 dell'articolo 2 del d.l. 77/21, inserisce la previsione per cui, in caso di esame di questioni di interesse locale nella Cabina di regia, a questa partecipano anche il presidente dell'ANCI e dell'UPI. Tale emendamento recepisce quanto richiesto dai rappresentanti delle due associazioni nelle audizioni. Va sottolineato che il coinvolgimento è eventuale e non è dunque una partecipazione fissa, come era stato richiesto invece dalla CR. Il governo in Commissione ha dato parere favorevole all'emendamento, quindi, anche se solo parzialmente, dimostra di non aver lasciato cadere nel vuoto lo specifico passaggio sul punto che era contenuto nel parere resogli in Conferenza Unificata.

- L'emendamento 2.18, al comma 5 dell'articolo 2 del d.l. 77/21, aggiunge una previsione per cui gli investimenti del PNRR devono essere coordinati anche con la programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei. La modifica, apportata tramite l'emendamento, è votata favorevolmente da forze politiche sia di maggioranza sia di opposizione; ciò ben rappresenta come sia stato assimilato il concetto per cui i

[181] Gli emendamenti qui elencati sono stati presentati - eccezion fatta per l'ultimo, il 2.10 - in Commissione rispetto al testo base (A.C. 3146), nell'elenco non compaiono emendamenti al testo A.C. 3146 A, ossia il testo rinviato in Commissione dopo l'esame in assemblea.

[182] Per verificare le modifiche apportate si è svolto un confronto tra il testo originario del decreto ed il testo coordinato del decreto stesso. In realtà anche la stessa legge di conversione, la l. n. 108 del 2021 è stata modificata. La legge in questione, oltre a prevedere la conversione del decreto modificato come appare in allegato, va ad introdurre degli obblighi in capo al governo. Il governo, secondo le previsioni contenute nei commi da 2 a 7 dell'articolo 1, deve tenere informato il Parlamento sull'attuazione del PNRR. Quindi il Parlamento ha ottenuto maggiori poteri ispettivi, rispetto l'attuazione del piano, grazie a questo emendamento modificativo della legge di conversione del decreto. L'emendamento in questione, un "tonificante" per il ruolo del Parlamento, è stato presentato - e ciò è emblematico - dall'Onorevole Stefano Ceccanti, presidente *pro tempore* del Comitato sulla Legislazione.

[183] Emendamento identico agli emendamenti (riformulati e accorpati): 2.9, 2.21, 2.41, 2.19, 2.48.

finanziamenti del PNRR debbano integrarsi, e non sovrapporsi, con gli altri tipi di finanziamento.

- L'emendamento 3.5[184], al comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge 77/2021 prevede l'inserimento delle parole "nonchè della cittadinanza attiva [...]". Con tale modifica si coinvolgono alcuni soggetti della società civile, in base alla loro competenza rispetto ai temi all'ordine del giorno della seduta, nel tavolo permanente per il partenariato. La misura, sebbene come già evidenziato il tavolo abbia delle funzioni meramente consultive, sembra essere positiva; coinvolgere anche la società civile è un indiretto, ma significativo, riconoscimento del principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118 comma 4 della Costituzione.

- L'emendamento 3.28, al comma 1 dell'articolo 3 del d.l. 77/2021 inserisce le seguenti parole "nonchè di Roma Capitale". Tale previsione comporta il coinvolgimento di anche un rappresentante di Roma Capitale alle riunioni del Tavolo permanente per il partenariato. L'emendamento, proposto dai relatori, on. Morassut e on. Calabria, in Commissione, sembra prendere atto della specialità di Roma capitale; l'ente ottiene di partecipare, al pari di regioni, province autonome e enti locali, al consesso. La specialità di Roma sta proprio in questo passaggio, il rappresentante di Roma capitale infatti parteciperà all'organo - coordinato dal Presidente del CNEL, Tiziano Treu - in aggiunta e non in sostituzione *ratione materiae*, al rappresentante designato dagli enti locali.

Un altro emendamento che, seppur non approvato, va comunque menzionato in questa sede è l'emendamento presentato dagli onorevoli Ruffino e Gagliardi durante la discussione in assemblea.

- L'emendamento 2.10 si proponeva di modificare la composizione dei Comitati interministeriali per la transizione ecologica e per la transizione digitale, andando ad includere nei rispettivi direttivi anche i Presidenti dell'ANCI e dell'UPI. L'emendamento, decaduto a seguito dell'apposizione governativa della questione di fiducia, riprendeva la recente previsione - introdotta tramite un emendamento in Commissione - per cui al CITE

[184] Emendamento identico all'emendamento 3.12 (nuova formulazione) e all'emendamento 3.17 (nuova formulazione).

e al CITD "*partecipano anche il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nonché i Presidenti delle regioni e delle province autonome per le questioni di loro competenza che riguardano la loro regione o provincia autonoma*".
Le Onorevoli Ruffino e Gagliardi, appartenenti al gruppo misto, hanno poi preso parola nella discussione in assemblea per motivare la citata proposta emendativa.
Emblematico a tal proposito un passaggio contenuto nel discorso dell'Onorevole Ruffino: "*Occorre saper coinvolgere, recuperare l'arretrato, velocizzare i processi. Per fare questo enti locali, regioni, città metropolitane, unioni dei comuni e comuni debbono essere dotati di risorse finanziarie e umane!* "[185].
L'emendamento presentato, seppure forse sia stato presentato - è lecito immaginarsi - in maniera quasi simbolica, dato il percorso fatto dal progetto di legge, sembra far trasparire un'alta considerazione del ruolo degli enti locali[186]. Gli e.l. vengono qui visti come necessari per un'efficace spesa dei fondi messi a disposizione dal PNRR, per questo li si vuole coinvolgere nei due Comitati interministeriali al pari delle regioni.

A partire dai vari emendamenti analizzati sopra, e considerando anche gli altri emendamenti approvati, si possono fare alcune considerazioni sul ruolo giocato dal Parlamento in sede di conversione. Come spesso accade, il Parlamento sembra esser stato capace di recuperare un po' della sua centralità tramite le modifiche apportate in sede di conversione; per avere un'idea di quanto quantitativamente abbiano inciso queste modifiche, si consideri che il testo del d.l. originario contava 67 articoli e 215 commi, invece, il testo coordinato arriva a contare 121 articoli e 398 commi. Il Parlamento, quindi, nonostante la questione di fiducia è riuscito a "metter le mani" sul testo licenziato dal governo. Le modifiche apportate in Commissione, però, sono quasi totalmente avvallate dal Governo stesso nei pareri precedenti il voto. Pochi risultano gli emendamenti di "minoranza" (8 emendamenti) e anche quelli "misti" non sono molti (21 emendamenti) rispetto al totale (179 emendamenti)[187].
I dati rivelano quindi che l'unico intervento modificativo, quello nelle Commissioni riunite alla Camera, non è stato così decisivo per rivalutare il ruolo degli enti territoriali

[185] Resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati n. 546 di venerdì 23 luglio 2021; Dichiarazioni di voto finale - A.C. 3146/AR.
[186] Sembra interessante notare, e forse questa è una possibile spiegazione di questa "proposta bandiera", come entrambe le Onorevoli abbiano avuto cariche amministrative locali prima di arrivare al Parlamento.
[187] I dati sono stati raccolti ed elaborati dall'Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei Deputati, il lavoro fa parte del periodico monitoraggio normativo volto ad analizzare le tendenze della attività legislativa della Camera.

nel sistema di governance del PNRR; gli emendamenti che si sono avuti hanno solo marginalmente segnato la struttura della Cabina di regia, che era il vero nodo da risolvere, secondo quanto segnalato dagli enti territoriali. La disponibilità data dal governo per la modifica del testo originario è stata limitata ad alcune inclusioni eventuali, e non sistematiche, dei rappresentanti dei territori. Infine, e sul punto si ritornerà in seguito, va segnalato che - con il senno del poi - la Cabina di regia non sembra essere il centro nevralgico del PNRR, anzi pare che l'organo sia solo saltuariamente convocato e che sia, addirittura, una sede in cui si ratificano decisioni già prese

3.3 Perché è problematica l'assenza di un canale d'accesso

I territori, dunque, in entrambe le fasi analizzate, hanno cercato invano dei canali d'accesso. Questa ricerca era resa difficile sia dai motivi storici, sia dai motivi contingenti. L'assenza cronica di forme strutturate di raccordo tra livelli e la necessità di un procedere spedito, hanno motivato le dinamiche qui descritte. La marginalizzazione dei territori è un problema, marginalizzare i territori significa, infatti, ipotecare l'efficienza e l'efficacia della spesa. Il territorio, data la maggior vicinanza rispetto lo stato centrale, alle volte ha maggiori capacità nell'individuare quelli che sono gli ambiti strategici sui cui investire e nell'individuare le modalità migliori per concretizzare lo specifico investimento. Tutto ciò non è altro che quanto postulato dal principio di sussidiarietà, un principio che si rintraccia sia nel diritto costituzionale italiano sia nel diritto europeo.

L'aver impedito ai territori di accedere alla fase di stesura e, ora, non averli spesso posti nelle condizioni di spendere al meglio è, oltreché in disaccordo con il dettato costituzionale, un problema pratico.

La maniera in cui il PNRR è stato strutturato e la maniera in cui in questi mesi lo si sta attuando è un impoverimento per il sistema paese, oltrechè uno svilimento, per i territori. I territori nella quasi totalità dei casi sono stati visti come semplici soggetti attuatori, hanno, dunque, in capo solo funzioni meramente esecutive e perciò amministrative. Tutto ciò si evince anche dal sistema di finanziamento dei progetti adottato.

Considerato il ruolo marginale nella stesura del Piano, le autonomie hanno potuto muoversi solamente in un ambito ben irreggimentato dal decisore statale. In altre parole, i territori non hanno adottato politiche proprie e ciò è dimostrato dal fatto che, in maniera quasi surrettizia, con il PNRR si sono reintrodotti i finanziamenti tramite i fondi vincolati.

I fondi vincolati, teoricamente non consentiti dal vigente testo costituzionale, rappresentano un'evidente battuta d'arresto nell'evoluzione di un sistema come quello italiano. Lo Stato, ripartendo oggi i fondi del Piano, quindi le risorse economiche a disposizione, secondo criteri e modalità fissate *ex ante*, di fatto lega le mani ai decisori locali, primariamente a quelli regionali. L'accantonamento tacito della finanza propria è presto fatto. La costituzione materiale sul titolo V è sempre più lontana da quella formale; a conferma di tale asserzione può esser citato, a titolo d'esempio, lo stato attuale dell'articolo 119 della Costituzione. Tra i finanziamenti vincolati reintrodotti tramite il PNRR e la tela di Penelope del federalismo fiscale, il dettato costituzionale sembra, oggi più che mai, inattuale[188].

Alla classe politica attuale sembra non destare particolare preoccupazione quanto sopra descritto, la rinuncia è vista come funzionale al raggiungimento di altri obbiettivi.

L'attuazione delle misure previste dal PNRR entro le tempistiche stabilite è vista come prioritaria rispetto l'implementazione del Titolo V. In queste fasi, così come per certi aspetti accaduto nel seguito della crisi economica del 2008, lo Stato ha ridefinito l'assetto istituzionale motivando tale operazione con il necessario perseguimento di un obbiettivo di maggiore importanza. La risposta alla crisi economica e l'attuazione del Piano sono elementi sufficienti per soprassedere al dettato costituzionale.

Giunti a questo punto - forse - non resta che augurarsi la felice e puntuale riuscita dei vari interventi previsti.

3.4 Tante attenuanti ma poche scusanti, cenni conclusivi

Nel quadro del PNRR i territori sono stati lasciati ai margini. Tale marginalizzazione è stata causata dai molteplici e vari fattori che sono già stati elencati. Vale la pena ripetere, ancora una volta, però, che la marginalizzazione dei territori non è un portato del Piano; la tendenza in questione è una tendenza storicamente consolidata, il Piano ne ha solamente evidenziato i connotati.

Tutto ciò era ed è in contrasto con la Costituzione o, quantomeno, in aperta contraddizione. L'articolo 5 della Carta enuncia chiaramente il principio autonomistico, principio poi ripreso e ulteriormente sistematizzato all'articolo 114. Le autonomie, quindi, trovano usbergo nella nostra carta fondamentale, ma non solo; è da precisare che il valore

[188] Paino S., (2022). *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR. Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, pp. 237- 255.

dato all'elemento territoriale non è frutto di un'operazione di ingegneria costituzionale, è piuttosto un elemento che si è sostanziato come logica conseguenza di un dato fattuale e incontrovertibile. I territori sono le maglie dell'armatura repubblicana, le realtà comunitarie locali sono considerabili "la faccia interna della sovranità statale"[189]. La menzione dei territori nei due articoli citati è la concretizzazione di una spinta dal basso, in tal senso la società italiana ha sempre riconosciuto il livello di governo territoriale come un livello assolutamente necessario.

E perciò, riconoscere nominalmente tali autonomie locali nel testo costituzionale non basta, si devono sfruttare queste autonomie mettendole all'opera, è un inutile spreco lasciarle ai margini. Rendere operosi i territori significa renderli fattori di democrazia sostanziale, significa assegnare loro degli spazi operativi autonomi (a partire dall'ambito amministrativo fino a quello politico)[190].

Questo va fatto certamente anche in osservanza del principio rivale dell'uniformità, è necessaria, infatti, una sintesi equilibrata tra i due. Negli ultimi anni il pendolo sembra essersi fermato in corrispondenza di un estremo preciso, ed è facile immaginare quale dei due esso sia. L'atteggiamento della Corte costituzionale, l'assenza di una cultura autonomistica all'interno del sistema partitico, la crisi economica del 2008 e, ora, il binomio pandemia-PNRR, hanno spostato stabilmente il punto di equilibrio in una posizione ben distante da quello che dovrebbe essere il giusto mezzo.

Ritornando al tema oggetto di trattazione, si può concludere che i territori non hanno inciso nella fase di stesura e, legittimamente si può ipotizzare, che non incideranno (come soggetti dotati di potere decisionale autonomo) nemmeno nella fase di attuazione.

L'auspicio che, alla luce di questo, ancora si può avanzare è quello per cui *in primis* questa spinta centralistica consenta - almeno - una velocizzazione dei tempi di realizzazione delle varie opere, *in secundis* che in questo momento propizio venga affrontato il tema dell'attuazione del Titolo V.

Riguardo questo secondo aspetto, già nei capitoli precedenti, si è avuto modo di evidenziare come il Piano dia grande importanza al momento normativo/riformativo, in quanto è visto come esiziale per la completa riuscita dell'impianto generale. Non bisognerebbe, dunque, accantonare ancora una volta il tema dell'attuazione della riforma,

[189] Berti G., (1969). *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, CEDAM, Padova.

[190] De Martin G. C., (2022). *Le autonomie territoriali nell'amministrazione della Repubblica*; Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia; Il Mulino, Bologna, pp. 103-120.

bisognerebbe anzi cogliere l'opportunità palingenetica offerta dal Piano per superare definitivamente questo scoglio.

Attuare il dettato costituzionale è da preferirsi, secondo la netta maggioranza degli esperti, all'incerto percorso che implicherebbe una nuova revisione costituzionale. Per ridare linfa al sistema bisognerebbe, quindi, attuare quanto già previsto e utilizzare quanto già a disposizione. Un tale *modus operandi* non desterebbe forse lo scalpore mediatico, e non darebbe quindi nemmeno il tornaconto elettorale, di una grande riforma di sistema. Ad oggi, si scrive nel luglio 2022, i temi trattati non sembrano di certo al centro dell'agenda politica.

Capitolo 4 - I territori nell'attuazione del PNRR

4.0 I problemi dell'amministrazione a livello territoriale

Le critiche all'amministrazione italiana non son mai mancate e non son mai mancate, tantomeno, quelle rivolte specificatamente all'amministrazione pubblica a livello territoriale[191].

Per quanto riguarda l'amministrazione a livello regionale, si pensi che le prime critiche sono coeve all'attuazione del disegno regionale degli anni '70; create le regioni, son subito emerse le prime criticità. Una breve rassegna di queste criticità non può non menzionare i problemi legati a un caotico riparto delle competenze, ai fenomeni del centralismo statale prima e del centralismo regionale poi, infine, va menzionato anche l'atavico problema degli organici.

Dopo la riforma costituzionale del 2001 si sarebbe dovuto verificare un netto cambio di passo in ambito amministrativo, in particolare - con la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà - le amministrazioni dei territori avrebbero dovuto assurgere a un ruolo pivotale per tutto il sistema amministrativo della repubblica, ciò è avvenuto solo in parte. L'elemento che sembra aver frenato questa ridistribuzione delle competenze amministrative, che avrebbe sicuramente implicato un rafforzamento delle amministrazioni territoriali, può esser identificato in una generale tendenza a esser renitenti a ceder competenze. Tale tendenza venne, tra l'altro, legittimata da alcune sentenze della Corte costituzionale, si pensi alla legittimazione - fatta nella sentenza n. 303 del 2003 - della sussidiarietà anche in senso ascensionale. A ulteriore supporto dei fattori di cui sopra, intervennero gli storici ostacoli al regionalismo italiano, recenti e passati (la cultura centralistica dei partiti e dei sindacati, la crisi economica ecc.).

Ogni livello governativo, ogni amministrazione, ogni burocrazia quindi, ha difficoltà a trasferire competenze; trasferire significa rivedere anche le piante organiche, ecco perchè tutto ciò è facilmente spiegabile[192].

A questa situazione di difficoltà legata a un nebuloso riparto di competenze, si sommano altri problemi. L'amministrazione italiana da lungo tempo viene tacciata di non esser riuscita ad assimilare i contenuti del new public management, di esser troppo legata al

[191] Seppur datati sono tuttora molto significativi i "Rapporti sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato" elaborati nel 1979 e nel 1993 dai ministri per la funzione pubblica *pro tempore*, rispettivamente M. S. Giannini e S. Cassese.

[192] De Martin G. C., (2022), *Le autonomie territoriali nell'amministrazione della Repubblica*, Amministrazione in Cammino.

principio legalistico e di non avere meccanismi premiali; l'amministrazione italiana viene considerata, in una parola, poco efficiente.

Le criticità dettate da un problema piuttosto che da un altro si sono in ogni caso acuite nel periodo successivo alla crisi economica del 2008. Negli anni di crisi si è cercato di ridurre i costi, tale operazione è stata attuata ricorrendo anche ad un massiccio blocco del *turn-over* nelle amministrazioni pubbliche. La sospensione dei concorsi, fatta appunto per diminuire gli organici, ha determinato un invecchiamento generale dei vari comparti dell'amministrazione. Un'elevata età media significa, tendenzialmente, avere dei burocrati con bassi livelli di istruzione, poco motivati e incapaci di utilizzare le nuove tecnologie informatiche.

Questo discorso è ora tornato ad essere di massima attualità. Come già è stato evidenziato il PNRR implica un carico ulteriore per il sistema paese in generale, attuare le varie misure previste implica infatti un netto aumento della mole di lavoro per l'amministrazione pubblica.

Per i temi oggetto d'esame in questa tesi, il focus va fatto sull'impatto che potrebbe avere questo eccezionale carico di lavoro sulle amministrazioni degli enti territoriali. I territori compaiono tra i soggetti attuatori del Piano; secondo le varie stime i territori dovranno gestire circa 66 miliardi di euro. Va ricordato che, nel quadro dell'attuazione del PNRR, l'amministrazione centrale (solitamente un ministero) è la titolare dell'intervento. Questa titolarità dell'intervento può spingersi fino ad un'attuazione diretta da parte del ministero stesso, è il caso dei progetti a titolarità; oppure, il ministero può richiedere il supporto degli enti territoriali - per l'attuazione materiale - e questo è il caso dei progetti a regia.

Negli interventi a regia gli enti territoriali non hanno possibilità di decidere su cosa allocare le risorse, non possono quindi effettuare delle vere e proprie scelte politiche; i territori, nel ruolo di beneficiari/soggetti attuatori, hanno però la responsabilità di gestione dei singoli progetti. Il tutto, inoltre, va portato a compimento nel rispetto delle strette scadenze temporali previste dal Piano.

A questo punto appare logico affermare che "*il principale problema connesso all'attuazione del PNRR da parte delle amministrazioni regionali e locali è quello della loro capacità amministrativa*"[193].

[193] Mattarella B. G. (2022), *I problemi del raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia, Il Mulino, Bologna, pag. 253.

4.1 I tempi d'attuazione e la roadmap del Piano

Gli investimenti previsti dal Piano sono necessari al Paese e ciò è assodato, l'elemento da considerare attentamente è però un altro, quello delle strette tempistiche previste. Un Piano per obbiettivi, con stringenti condizionalità e una *roadmap* ricca di *milestones* e *targets* fittamente calendarizzati, è una grande sfida. Questo perchè i tempi di realizzazione delle opere pubbliche in Italia son ben altri. Per un'opera di importo superiore ai 15 milioni di euro, ad esempio, passano all'incirca 84 mesi tra la fase di progettazione e quella di ultimazione dei lavori; tali tempistiche non sono certamente conciliabili con il PNRR. Inoltre, negli 84 mesi, non sono computati i mesi necessari alla politica per decidere di costruire quell'opera e, dunque, per arrivare poi alla fase di progettazione. Le tempistiche per lavori di importi inferiori sono comunque significative; sono richiesti 74 mesi per le opere di importo tra i 5,5 e i 15 milioni, 53 mesi per le opere tra il milione e i 5,5 milioni, 33 mesi per le opere tra i 150 mila euro e il milione e, infine, 21 mesi per le opere tra i 40 mila e i 150 mila euro[194].

Molta parte di questi tempi è dettata dalla fase di progettazione, spesse volte è proprio questa fase la più duratura. Per diminuire i tempi necessari all'attuazione delle misure del PNRR si è ricorso spesso a progetti già elaborati, così da abbattere i tempi di progettazione. Grazie a questo espediente e grazie al ricorso a soggetti attuatori diversificati, "*la velocità di spesa a regime, non sembrerebbe rappresentare un ostacolo insormontabile al rispetto dei limiti temporali di realizzazione previsti dal Piano*"[195].

Se le opere previste dal PNRR fossero paragonabili a quelle avute nel recente passato, dunque, il problema delle tempistiche - grazie all'abbattimento della fase di progettazione - non si porrebbe; va però evidenziato come le misure previste dal Piano siano differenti e innovative. Gli interventi contenuti nelle 6 missioni sono interventi che richiedono opere ad alta tecnologia e, specie nel caso degli enti territoriali, comportano un netto cambio di scala; i singoli interventi, infatti, porteranno i territori a gestire bandi di gara di importi economici ben maggiori rispetto quelli cui sono soliti lavorare.

Questo passaggio appare chiaramente se si considera che tra il 2012 e il 2020 i comuni con meno di duemila abitanti hanno avviato una media di 1,3 lavori pubblici di importo superiore ai 40.000 euro, lo stesso vale per i comuni tra i duemila e i diecimila abitanti

[194] Durata media della realizzazione dei lavori pubblici in Italia tra 2012 e 2021, dati Autorità Nazionale Anti Corruzione.

[195] Gori G. F., Lattarolo P., (2022). *Decentramento e investimenti pubblici locali negli scenari del PNRR*, Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Il Mulino, Bologna, pag. 206.

che si fermano a una media di 2,4 interventi sopra la soglia di cui sopra. Gli interventi, inoltre, in entrambi i casi hanno un importo medio ben inferiore ai 275 mila euro.
Le cifre in questione rappresentano in maniera inequivocabile come, specie per questi piccoli enti locali, approcciarsi agli interventi del PNRR, specie per le risorse umane su cui possono contare, è tutt'altro che semplice.
Perchè gli enti territoriali possano effettivamente essere partecipi del Piano serve dare loro un supporto, devono essere assistiti per incrementare la loro capacità amministrativa. Questo lavoro di "assistenza" è stato fatto in parte a livello centrale, in parte a livello periferico. Sono state messe in campo delle risorse umane dal governo, appresso si dirà dei vari concorsi banditi e del supporto tecnico fornito, e, al contempo, sono state adottate delle forme di coordinamento dalle associazioni degli enti locali per rafforzare le capacità amministrative.
Se le regioni hanno perso la maggior parte del terreno nella fase della stesura - come si è visto nel terzo capitolo - si ricordi che non hanno potuto adottare scelte politiche nemmeno nelle materie concorrenti o residuali, gli enti locali rischiano di perdere la maggior parte del terreno nella fase attuativa. I comuni, le città metropolitane e le province non solo non hanno avuto la possibilità di pianificare gli interventi (essendosi dovute muovere su un terreno pre-contingentato), ma ora rischiano anche di non riuscire a spendere le risorse messe a loro disposizione.
Vale la pena, quindi, analizzare come si possono facilitare gli enti territoriali nell'attuazione del Piano.

4.1.1 Le semplificazioni procedurali

Tra i fattori che possono aiutare gli enti territoriali nell'attuazione del Piano compare la semplificazione delle procedure amministrative.
Nel 2016 il codice degli appalti riformato (d.lgs. 50/2016) mirava a diminuire i centri di committenza, per compiere questa operazione si mirava ad accorpare le centrali appaltanti. La misura era funzionale ad una riduzione dei costi e ad una maggiore specializzazione e qualificazione tecnica dei soggetti appaltanti. L'operazione ha impattato in particolar modo a livello comunale, livello in cui la diffusione di centrali appaltanti era talmente elevata che il fenomeno rasentava il patologico. La direzione che sembrava esser stata imboccata nel 2016 è però presto stata cambiata. Il decreto sblocca cantieri (decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32), il decreto semplificazioni (d.lgs. 76/2020)

e, più recentemente, il decreto governance (decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77), hanno di fatto accantonato il progetto di ridefinizione del sistema delle centrali appaltanti nel nostro paese. In questa maniera, nel settore degli appalti pubblici si è ritornati a fare massiccio affidamento a procedure come quelle ad affidamento diretto. L'aumento degli affidamenti diretti è particolarmente elevato a livello comunale, complice il ridotto importo medio dei lavori di questo ente.

La tendenza più recente, confermata anche nell'ambito del PNRR, è quindi quella di semplificare quanto più possibile le procedure amministrative. Semplificare è, però, potenzialmente rischioso, specie in alcuni settori; si pensi ai settori della tutela ambientale e paesaggistica, la riduzione dei tempi entro cui le soprintendenze possono esprimersi e la riduzione dei permessi necessari per la creazione di impianti fotovoltaici, ad esempio, rendono legittimo un sospetto. La semplificazione che si è adottato è una semplificazione perlopiù frutto di una schematizzazione, non sempre si è semplificato eliminando solamente pleonastici passaggi amministrativi o inutili orpelli burocratici.

4.1.2 I decreti sulla Pubblica Amministrazione, le misure adottate dal governo centrale per rafforzare le capacità amministrative

L'altra misura messa in campo dal livello centrale, oltre alla semplificazione amministrativa, è stata la ripresa delle assunzioni nel comparto pubblico. Il governo, conscio dell'ulteriore carico derivante dal Piano gravante sulle amministrazioni e, parimenti conscio, dell'ultradecennale stato di "invecchiamento" - operativo oltreché metodologico - delle stesse amministrazioni, ha deciso di rafforzarne le capacità organiche.

Come è stato rilevato da diversi esperti, rafforzare la capacità dell'amministrazione del paese è un passaggio fondamentale per vincere la partita del PNRR. Se le amministrazioni pubbliche non avranno le competenze tecniche necessarie, un'efficiente organizzazione, un equo regime delle responsabilità e una cultura basata sulla performance anziché sulla mera regolarità legale-formale, le stesse amministrazioni non saranno in grado di sostenere il sistema paese di qui al 2026[196].

Che la questione amministrativa sia esiziale per i comuni, le province, le città metropolitane e anche le regioni, lo si comprende anche guardando alla grande tavola

[196] De Benedetto M., (2022). P*andemia, diseguaglianze, perequazione: riforme e/o ri-forma?,* Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia, Il Mulino, Bologna, pag. 96.

rotonda tra centro e periferia, intitolata "Missione Italia", svoltasi a Roma a fine di giugno 2022. All'evento, organizzato dall'ANCI, dall'UPI e dall'IFEL, hanno partecipato tutti i maggiori attori della vicenda qui in analisi, si spazia, infatti, dai rappresentanti dei territori ai rappresentanti della compagine governativa, passando per i rappresentanti delle istituzioni europee; il tema affrontato durante il congresso era proprio quello dell'attuazione a livello decentrato delle misure previste dal Piano. Come anticipato, si nota da subito che, in ogni intervento, indipendentemente dall'oratore preso in considerazione, si può rintracciare almeno un passaggio sulla c.d. questione amministrativa.

Emblematiche le parole del Ministro Brunetta "*è stata da subito evidente al governo la necessità di potenziare e affiancare le amministrazioni, e quelle territoriali in particolare, in tutte le fasi di attuazione del PNRR. Il nostro imperativo, sin dall'inizio, è stato uno: colmare le carenze e rafforzare le capacità amministrativa e progettuale*"[197].

Alla luce della rilevanza del tema amministrativo, vale la pena analizzare quelle che sono state le misure introdotte dal governo centrale. Il quadro normativo si compone di diverse fonti, le più rilevanti sono il d.l. 77/2021, il d.l. 80/2021, il d.l. 152/2021 e il d.l. 36/2022. Le misure previste dal c.d. decreto governance sono già state analizzate nel primo capitolo, ora dunque si prenderanno in considerazione solamente le rimanenti fonti normative.

Il d.l. 80/2021, il c.d. decreto rafforzamento p.a. e giustizia, contiene il passaggio più rilevante all'articolo 1, l'articolo titolato "Modalità speciali per il reclutamento e il conferimento di incarichi professionali per l'attuazione del PNRR da parte delle amministrazioni pubbliche". Come segnalato dalla nota di lettura elaborata dall'ANCI[198], infatti, tre sono i principali punti su cui incide la disposizione contenuta al primo articolo del decreto: le assunzioni a tempo determinato di personale, gli incarichi di collaborazione professionale mirati e l'incremento dei dirigenti a contratto.

Va inoltre precisato che a beneficiare delle misure sopra menzionate sono le amministrazioni titolari di progetti nell'ambito del Piano, e che i contratti di

[197] Renato Brunetta, Ministro *pro tempore* per la Pubblica amministrazione; Roma, centro congressi la nuvola; 22 giugno 2022.

[198] Nota sintetica sulle norme di interesse dei comuni contenute nel decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 - c.d. decreto per il rafforzamento della pubblica amministrazione e della giustizia - come convertito in legge 6 agosto 2021, n. 113.
La nota è disponibile nel sito internet di ANCI.
Altra nota di sintesi sul tema è quella elaborata dall'UPB (Ufficio Parlamentare Bilancio); 17 dicembre 2021.

collaborazione a tempo determinato potranno avere una durata non eccedente a quella di attuazione dei progetti di competenza.

Tra le modalità di reclutamento è previsto il ricorso anche ad uno specifico portale telematico. Il portale inPA, normato all'interno dello stesso decreto-legge ai commi da 5 a 9, sempre dell'art. 1, è rivolto ai professionisti e al personale altamente specializzato; queste figure, una volta iscrittesi nell'apposito elenco, si rendono disponibili, nel primo caso, a contratti di lavoro autonomo con la pubblica amministrazione, nel secondo caso, ad esser assunti a tempo determinato - con contratto di lavoro subordinato - dalla PA stessa. InPA è già stato utilizzato per la selezione, ad esempio, dei 1000 esperti che sono stati individuati per affiancare gli enti territoriali nella gestione delle procedure complesse. Le regioni che più hanno beneficiato di questi esperti (per quanto riguarda la *ratio* rapporto esperti/popolazione) sono la Val d'Aosta, il Molise e la Basilicata; questo perché i criteri di assegnazione degli esperti favorivano le regioni del sud e quelle di piccole dimensioni. Le tre figure che sono state più richieste dalle regioni sono state quelle degli ingegneri civili, degli ingegneri ambientali e degli esperti amministrativi.

Per rendere effettivamente realizzabili le previsioni di cui sopra, anche per gli enti territoriali con minori capacità finanziare, sono state previste misure specifiche per i piccoli comuni e per i comuni del sud. Rivolta ai comuni di piccole dimensioni è la previsione per cui i comuni sotto i 5.000 abitanti potranno accedere ad un fondo di 30 milioni annui per operare assunzioni, invece, rivolta ai comuni del sud è la previsione di un ulteriore fondo per sostenere i costi legati alle assunzioni dovute al PNRR.

Nel d.l. 80 si è così ampliata, dunque, la facoltà di assumere degli e.l.; questo è avvenuto, oltre che tramite la previsione di assunzioni a tempo determinato per la realizzazione del Piano, anche con ulteriori due previsioni. La prima previsione è quella del concorso Coesione SUD, la seconda è quella del concorso straordinario per segretari comunali. La risultante di queste tre misure è una netta inversione di marcia rispetto il blocco delle assunzioni nelle amministrazioni locali attuato dal 2009.

Si segnala, infine, che sempre il decreto-legge 80/2021 va ad autorizzare ben 25 mila assunzioni per le amministrazioni centrali, assunzioni perlopiù a tempo determinato (più del 90%), il cui beneficiario principale è il Ministero della Giustizia (22.250 posti).

Il decreto-legge n. 152 del 2021 (disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), convertito in legge dalla l. n. 233/2021, contiene a sua volta misure per il rafforzamento degli organici degli enti territoriali.

Il decreto-legge 152/2021, sulla scia del d.l. 80/2021, contiene ulteriori specificazioni rispetto alle previsioni di assunzioni a tempo determinato grazie alle risorse del PNRR[199] e rispetto alle assunzioni di professionisti a supporto degli enti territoriali del sud.

Novità assolute del d.l. 152 sono invece la possibilità - per i comuni sopra i 250.000 abitanti - di conferire incarichi di consulenza e collaborazione a esperti di comprovata esperienza, nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione e la costituzione del "Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano". Il nucleo, incardinato presso il dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, previsto dall'articolo 33 del decreto, curerà l'istruttoria dei tavoli tecnici di confronto tra i vari livelli di governo, collaborerà con le regioni nella stesura del c.d. progetto bandiera e condividerà le informazioni raccolte con la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Altro decreto ad esser intervenuto nell'ambito dell'amministrazione pubblica è il recente decreto-legge 36/2022 titolato "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del PNRR".

L'articolo 2 comma 1 del decreto modifica il D.lgs. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), prevede infatti che l'assunzione a tempo indeterminato nelle amministrazioni pubbliche si avrà a seguito di una selezione del personale fatta tramite il portale unico del reclutamento, InPA. Le procedure si svolgeranno online sulla piattaforma InPA, da subito per le amministrazioni centrali e dalla seconda metà del 2022 anche per le amministrazioni territoriali.

All'articolo 7, sempre il decreto-legge n. 36, va a modificare - come richiesto durante la fase emendativa di conversione dall'ANCI - la scadenza per la domanda che i piccoli comuni dovranno presentare per poter accedere al fondo di 30 milioni annui per le assunzioni a tempo determinato[200].

Altre previsioni in materia di pubblica amministrazione nel decreto sono quelle dell'art. 10, che permette di conferire incarichi professionali anche a soggetti in quiescenza, e

[199] Nel d.l. 80 era prevista una verifica di ammissibilità delle spese derivanti da questo tipo di assunzioni da parte dell'amministrazione titolare dell'intervento specifico. Il d.l. 152 rende la disciplina più snella limitando solo ad alcune tipologie di assunzioni l'autorizzazione, la disciplina generale sarà invece disposta da una circolare del Ministero dell'economia e delle finanze. Tale modifica procedurale delle modalità di assunzione è stata accolta positivamente dall'ANCI. Cfr. Focus sulle novità introdotte dal d.l. 152/2021, come convertito dalla legge n. 233/2021; Piano straordinario di assunzioni a tempo determinato nei comuni per l'attuazione del PNRR.

[200] Decreto-legge 30 aprile 2022 n. 36, convertito in legge con la legge n. 79 del 2022; Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del PNRR; Nota ANCI sulle disposizioni di interesse. Documento reperibile nel sito internet dell'associazione.

dell'art. 11, che estende alle regioni quanto già previsto per i comuni dal d.l. 152/2021 in materia di potenziamento amministrativo tramite assunzioni a tempo determinato.

Il quadro che emerge da questi decreti permette di fare diverse riflessioni. Su tutte, la prima che sorge spontanea è quella che pone al centro il ricorso massiccio alle assunzioni a tempo determinato per l'implementazione del Piano. Le assunzioni con queste caratteristiche sono sempre state marginali nella storia della Repubblica, utilizzarle ora significa riconoscere che un rafforzamento delle capacità organiche e, dunque, amministrative in questa fase storica è fondamentale.

Altra riflessione che, altrettanto naturalmente, viene a sostanziarsi è quella sulle capacità tecniche della burocrazia a livello locale. Appare chiaro che, in particolar modo proprio i territori, nell'ultimo decennio abbiano assistito ad un depauperamento degli organici, arrivando perlopiù oggi ad avere carenze di personale, specie di quello più qualificato.

Le varie misure contenute nei decreti qui analizzati vogliono essere risolutive delle criticità più debilitanti del sistema e vogliono porre le condizioni per un miglioramento dell'efficienza amministrativa del paese. Certo è che molte di queste misure richiedono dei tempi per entrare a regime e, altrettanto certo è che i tempi del PNRR sono ristretti. A tal proposito va quindi analizzata un'ulteriore misura predisposta dal governo, una misura pronta all'uso, per il supporto degli enti territoriali; la piattaforma Capacity Italy.

La piattaforma online, creata con il supporto della Presidenza del Consiglio e grazie ad una partnership con CDP, Invitalia e Mediocredito Centrale, offre - in un'unica interfaccia digitale - l'accesso, ai soggetti attuatori del Piano, a molteplici servizi di assistenza tecnica.

Alla piattaforma Capacity Italy si accede direttamente attraverso il sito Italia Domani, l'applicativo fornisce un supporto agli enti territoriali in tutte le fasi di realizzazione dell'intervento, dalla redazione del bando, alla realizzazione del progetto. Per compiere questo oneroso lavoro, alle disposizioni della piattaforma son stati collocati 550 esperti.

La piattaforma Capacity Italy, agendo in stretta collaborazione con il nucleo Stato-Regioni, garantirà anche il coordinamento tra tutte le varie iniziative messe in campo per supportare gli enti territoriali; la piattaforma chiude quindi il cerchio dell'assistenza fornita dal livello centrale alle periferie per l'attuazione del Piano. Nel già citato congresso

"Missione Italia, PNRR comuni e città" il ministro Brunetta ha concluso il suo intervento proprio parlando dello sportello Capacity Italy[201]:

"Capacity Italy" è un prodotto virtuoso per tante ragioni. Oltre ad essere una piattaforma di assistenza tecnica, è un cantiere di buone pratiche e di "formazione sul campo", grazie allo scambio di competenze tra esperti, operatori e amministratori. Potenzia la investing capacity e potrà evolvere in un meccanismo di capacity building con un impatto strutturale e duraturo sulla crescita della capacità amministrativa. È un progetto in evoluzione permanente: ogni domanda di un ente sarà di aiuto per tutti gli altri. In definitiva, è il miglior esempio di sinergia tra diverse istituzioni e livelli amministrativi. Questo è lo spirito di Italia Domani: costruire insieme per le generazioni future un Paese più efficiente, più competitivo e più giusto. Un Paese che non lasci nessuno indietro.

4.1.3 Le misure di coordinamento adottate dai territori per rafforzare le loro capacità amministrative

Fino ad ora si è detto quanto fatto dal governo centrale per fare in modo che gli enti territoriali, specie quando in qualità di soggetti attuatori, potessero partecipare al meglio all'attuazione del Piano. Vanno riportate, però, anche le azioni adottate dagli enti stessi, specie attraverso le loro associazioni rappresentative, per diffondere le *best-practicies* e per sviluppare un capillare *capacity-building.*

Molteplici sono le esperienze che si sono già avute in queste senso, per ragioni di economia ne verranno, qui di seguito, riportate solamente alcune.

Il primo progetto che si riporta è il progetto "EASY" recentemente ideato dall'IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale) in collaborazione con l'ANCI, il Ministero Economia e Finanze, la Ragioneria Generale dello Stato e la direzione finanza locale del Ministero dell'Interno[202]. Il progetto, a cui possono aderire tutti i comuni, è un *knowledge hub*, ossia una piattaforma entro cui i comuni possono trovare tutte le informazioni che sono loro necessarie per risultare più capaci e performanti nella partecipazione ai vari

[201] Resoconto dell'intervento fatto il 22/06/22 dal ministro è disponibile nel sito del Governo italiano, *cfr*. https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/22-06-2022/pnrr-sedici-mesi-riforme-per-rafforzare-comuni
Per una rassegna completa di tutti gli altri interventi invece, *cfr*. https://www.anci.it/missione-italia-il-22-e-23-giugno-a-roma-levento-anci-sul-pnrr-dei-comuni-e-delle-citta/

[202] *Vedi*: https://easy.fondazioneifel.it/ifel-easy/

bandi del PNRR e, in aggiunta, anche alle altre procedure di gara "standard", sia europee sia nazionali.

La piattaforma, in particolar modo, mira a mappare i processi di investimento (vengono illustrati i vari iter procedurali per la realizzazione dei specifici investimenti pubblici), ad informare i comuni (si pubblicano le linee guida disponibili per ogni procedura e anche le varie pubblicazioni in materia), a divulgare i vari bandi a cui i comuni stessi possono accedere (si trovano tutti i bandi europei, nazionali e regionali di cui i comuni possono beneficiare) e a fornire assistenza nelle fasi attuative dei progetti (si può chiedere assistenza tramite un call center e tramite un servizio di posta elettronica).

L'idea di fondo è quella di fornire tutta l'assistenza di cui i comuni necessitano nelle varie procedure di gara. L'assunto di base è semplice, se si fornisce il *know how* necessario agli enti locali, essi saranno capaci di essere competitivi.

La piena attuazione di un sistema simile è, potenzialmente, molto utile in un paese come il nostro dove molto spesso non si è capaci di spendere le risorse a disposizione, ciò in specie per i fondi europei.

Altro esempio di coordinamento a livello locale per aumentare l'efficienza amministrativa a livello locale è il servizio "ANCI Risponde" erogato da ANCI Digitale[203]. Il servizio, operante da più di 30 anni, risponde ai dubbi degli amministratori locali rispetto a diverse aree tematiche che vanno dalla finanza locale ai servizi demografici, passando per la polizia municipale e i lavori pubblici. Questo "storico" servizio, nei mesi più recenti si è specializzato anche nella risoluzione di quelle che potrebbero le perplessità degli amministratori locali sui molteplici temi gravitanti attorno alla galassia del PNRR.

A livello generale, senza indugiare oltre in singole iniziative, si può notare che certamente non mancano iniziative volte a coordinare i vari enti e, dunque, a rafforzarne le capacità amministrative. Le iniziative di questo tipo non sono, questo è chiaro, una novità assoluta; va però evidenziato come webinar, corsi di formazione e incontri tematici sono proliferati negli ultimi mesi, il tema principale è ovviamente proprio quello del PNRR.

Sul punto l'IFEL, l'ANCI e il CINSEDO (Centro interregionale Studi e Documentazione) si sono distinti positivamente. A tutto ciò, per il completamento del quadro, si aggiungano le varie forme di scambio di informazioni bilaterali tra enti e le attività formative/informative, non trascurabili, svolte dalle università e dai centri di ricerca.

[203] *Vedi*: https://www.ancidigitale.it/servizi/

A livello delle singole regioni altre sono le iniziative che possono essere qui ricomprese. In generale si può dire che da sempre le regioni hanno assistito i propri enti locali in processi delicati come quelli della digitalizzazione, piuttosto che in procedure complesse come quelle di partecipazione ai bandi europei. In questi mesi le regioni hanno cercato di assistere i propri enti locali nella partecipazione ai bandi del PNRR. L'assistenza si è concretizzata sia in attività di sportello, sia in corsi formativi.

A titolo puramente esemplificativo si può menzionare il corso di formazione organizzato dalla Regione Veneto, in collaborazione con l'università Cà Foscari, per i dipendenti degli enti locali che insistono sul territorio regionale; oppure, sempre a titolo esemplificativo, si può menzionare la Regione Toscana che per il 2023 ha stanziato 8 milioni per assistere gli enti locali nella progettazione di interventi finanziabili con i fondi europei, tra cui anche quelli del Piano.

Molte altre iniziative similari sono state adottate da tutte le regioni d'Italia, ciò a conferma della loro disponibilità ad assistere gli enti locali anche in questa vicenda specifica[204].

4.2 Un esempio di attuazione demandato agli enti locali, il bando Borghi

Nelle pagine precedenti si sono descritte le iniziative approntate dal governo centrale e dagli enti territoriali per rafforzare le capacità amministrative degli enti locali, specie quelli di ridotte dimensioni. Si sono descritte le une e le altre, si è, inoltre, sottolineato come queste iniziative siano, non utili ma, necessarie per permettere ai comuni di attuare quanto il PNRR demanda loro, alla luce del fatto che sono annoverati tra i soggetti attuatori. Si assume ora un bando come esempio concreto per valutare l'efficacia di questo tipo di iniziative di "soccorso amministrativo".

Il bando preso in considerazione è uno tra i più conosciuti dell'intero Piano, è il bando Borghi. Il bando, facente parte della Missione 1 Componente 3, si colloca nell'ambito dell'investimento 2.1, proprio quello finalizzato al rilancio dell'attrattività dei borghi d'Italia.

Più nello specifico, l'obbiettivo di questo investimento, di quasi 1 miliardo di euro, è quello di rilanciare economicamente almeno 250 borghi, collocati in comuni di ridotte

[204] Per una rapida rassegna delle iniziative adottate si può consultare il sito della CR nella sezione news. Ad esempio, per l'iniziativa della Giunta regionale Toscana *vedi*: http://www.regioni.it/dalleregioni/2022/07/15/toscana-fondi-europei-e-nazionali-giani-cosi-la-regione-aiuta-i-comuni-nella-progettazione-649964/

dimensioni (popolazione residente inferiore ai 5.000 ab.) e soggetti a spopolamento negli ultimi decenni. L'idea di rilanciare queste zone del paese, donando loro nuova linfa, e perseguendo una rinascita socioeconomica - necessaria per ottenere il ripopolamento - è un'idea affascinante. L'importanza di porgere l'attenzione anche a queste zone interne, il più delle volte si parla di zone depresse, mal collegate con i centri urbani, era sentita da tempo. Il piano SNAI (strategia nazionale aree interne) dimostra che una sensibilità rispetto al tema, seppur con ancora scarsi risultati pratici, stava iniziando a diffondersi ben prima dell'arrivo del PNRR. Quindi, si nota che, l'utilizzo del Dispositivo, è stato congeniato per rispondere ad un'emergenza preesistente, preesistente anche all'emergenza pandemica, ossia l'emergenza relativa allo spopolamento di questi piccoli paesi.

Il bando persegue questo ambizioso progetto con due linee d'intervento. La prima linea, la linea A, stanziava 420 milioni di euro, questi fondi sono stati assegnati a 21 borghi - uno per regione o provincia autonoma - selezionati dalla stessa regione o provincia autonoma. Ognuno di questi ventuno borghi ottiene, quindi, ben 20 milioni di euro.

La seconda linea, la linea B, ripartiva ulteriori 580 milioni. Di questi 580 milioni, 380 sono stati suddivisi tra i comuni che hanno partecipato ad un bando del MiC, mentre, i restanti 200 sono stati suddivisi tra aziende private interessate a lanciare dei progetti imprenditoriali nei territori in questione.

Consideriamo ora la prima linea d'intervento, la linea A.

Il primo elemento che emerge è quello per cui il Ministero della Cultura non ha specificato le modalità in cui le regioni avrebbero dovuto individuare il borgo beneficiario dell'assegno di 20 milioni. Il risultato è stato quello per cui le regioni hanno adottato metodologie di selezione ben differenti, alcune più virtuose ed altre, parrebbe proprio, meno virtuose. Un esempio di trasparenza nella procedura in questione è offerto dalla regione Lazio. Sul sito internet regionale è presente la documentazione prodotta dall'amministrazione per scegliere quale tra i vari progetti ricevuti era il più meritevole delle risorse stanziate dalla linea d'intervento A[205]. Altro punto da apprezzare delle modalità di selezione adottate dalla regione Lazio è la possibilità per i piccoli comuni candidatisi di essere rimborsati economicamente per le spese sostenute nella fase di progettazione.

[205] Per consultare i documenti prodotti dalla regione a proposito della linea A del bando, *vedi*: https://www.regione.lazio.it/notizie/pnrr-m1c3-turismo-cultura-attrattivita-borghi-linea-azione-a

Altre regioni, come ad esempio la Sicilia, hanno adottato procedure ben diverse. Nel caso di specie, la giunta palermitana (è infatti la giunta della regione specifica ad avere il potere di selezionare il borgo) non ha adottato alcuna procedura ad evidenza pubblica. Appare superfluo notare come questo *modus operandi* contravvenga non solo ai principi della buona amministrazione e ai principi della l. n. 241 del 1990, ma anche al più basilare buonsenso[206].

Un altro caso che sembra emblematico è quello della regione Piemonte. Il Presidente piemontese Cirio in un primo momento aveva candidato Stupinigi come progetto bandiera per la linea d'intervento A; l'obbiettivo era quello di rilanciare il complesso della reggia di Stupinigi per renderla un polo turistico attrattivo al pari dei Castelli della Loira[207]. La levata di scudi da parte dei piccoli comuni non si è fatta attendere e, lo stesso ministero, non ha potuto non segnalare come il rilancio del plesso di Stupinigi fosse incoerente con la finalità dell'investimento. Il fraintendimento iniziale - poi il borgo selezionato è stato cambiato[208] - rispetto al contenuto e alle finalità del bando sembra marchiano, il borgo di Stupinigi si colloca nell'area metropolitana di Torino, a soli 10 km dal centro città; un dato questo che sembra inconciliabile con il concetto di piccolo borgo rurale a rischio spopolamento[209]. Fraintendimento similare a quello della giunta torinese, è quello in cui è incappata la giunta del Friuli Venezia-Giulia. L'assessore regionale del FVG ha infatti proposto e ottenuto, tramite l'avvallo della giunta, Borgo Castello, frazione del comune di Gorizia come borgo beneficiario della linea A del bando[210]. Un borgo, anche in questo caso, che è più propriamente un centro storico e non un borgo periferico e spopolato. Quanto accaduto, tra l'altro, è stato giustificato dall'amministrazione

---

[206] La giunta siciliana, su proposta dell'assessore per i beni culturali ha scelto il borgo A Cunziria nel comune di Vizzini (CT). La motivazione della delibera - che sembra essere del tutto discrezionale - è la seguente: "*si tratta di un antico Borgo costituito da circa quaranta edifici con al centro una chiesetta dedicata a Sant'Eligio, di grande suggestione; 'A Cunziria', oggi disabitata, edificata nella tipica pietra locale, costituisce mirabile esempio dell'architettura rurale della Sicilia orientale, nonché testimonianza dell'archeologia industriale del secolo XIX dove, sino agli anni 60 del secolo scorso, si operava, grazie ad un ingegnoso sistema di utilizzazione delle acque, la lavorazione delle pelli*".
Per il testo completo della delibera, *vedi*:
https://www2.regione.sicilia.it/deliberegiunta/file/giunta/allegati/N.024_20.01.2022.pdf.

[207] Il comunicato del Presidente Cirio è disponibile al sito: https://www.regione.piemonte.it/web/pinforma/notizie/borgo-stupinigi-candidato-come-progetto-bandiera-pnrr

[208] Dopo l'appurata inammissibilità di Stupinigi, la giunta ha individuato il borgo di Elva, in provincia di Cuneo. E, invece, a proposito di questa seconda scelta, viene naturale chiedersi come un borgo di 83 abitanti (questo è il numero di residenti di Elva) riuscirà a spendere più di 20 milioni di euro.

[209] https://altreconomia.it/il-bando-borghi-finisce-in-citta/

[210] Una decisione, quella della giunta triestina, che ha destato molte perplessità specie tra le associazioni di promozione del territorio rurale. *Cfr*: https://www.miriconosci.it/gorizia-pnrr-borghi-illegittimo/

regionale come necessario per finanziare il progetto "Gorizia - Nova Gorica Capitale europea della cultura 2025"; pare chiaro, dunque, come il travisamento dei fondi sia stato quantomeno voluto e cosciente.

Alcune riflessioni già possono esser fatte rispetto alla linea A. Il primo dato che vale la pena sottolineare è che la distribuzione salomonica di questi 420 milioni, suddivisi in parti eguali, ha lasciato i piccoli comuni con l'amaro in bocca. L'assunto è semplice, con i 20 milioni di cui hanno beneficiato singolarmente i 21 borghi vincitori, si sarebbero rilanciati come minimo dieci borghi, si sarebbero riportati là i servizi essenziali (scuole, poste, ospedali...) e l'impatto sarebbe stato maggiore. I piccoli enti locali, specie quelli di montagna, non hanno apprezzato l'idea dei progetti bandiera, tacciati di essere misure spot e poco altro. Altro elemento che si nota analizzando questa misura è l'eccessiva discrezionalità regionale. Bene che si sia lasciato decidere alle regioni il borgo da rilanciare, era però necessario stabilire (forse proprio a livello centrale) dei criteri con cui valutare le singole proposte. L'eccessiva discrezionalità in capo alle regioni ha fatto si che si siano avuti esercizi virtuosi, con procedure pubbliche e motivate, e, al contempo, esercizi di mala amministrazione, con procedure totalmente arbitrarie.

Veniamo ora alla linea B, 380 milioni di euro da assegnare a 229 borghi storici tramite selezione con avviso pubblico.

Il bando ha avuto successo, i piccoli comuni si sono dimostrati ricettivi, lo dimostrano le 1.791 candidature presentate e i 2500 milioni totali richiesti.

La prima regione per candidature è stata il Piemonte, ben 249 domande per un totale di 429 milioni richiesti. Il dato, di gran lunga superiore alla media nazionale, è in parte giustificato dall'elevato numero di piccoli comuni presenti nella regione, un gran totale di 1046 comuni sotto i 5.000 abitanti. Nonostante questo attivismo nella fase iniziale, il Piemonte ha beneficiato di soli 28 milioni, contro i 41 milioni ottenuti dalla Sicilia. Quest'ultima regione, collocatasi prima per fondi ricevuti, invece, aveva presentato solo 88 domande.

Il dato citato può esser letto in maniera ambivalente, la giustificazione potrebbe essere, infatti, o la maggior capacità amministrativa degli enti locali siculi o la territorializzazione dei fondi del Piano. Quale che sia la risposta, anche la linea B ha sollevato parecchie critiche; i comuni, in particolare, hanno tacciato di scarsa chiarezza le procedure

valutative del MiC[211]. Il Ministero, infatti, ha pubblicato la graduatoria finale dei borghi vincitori, senza però precisare i punteggi conseguiti dai borghi alle singole voci che componevano la valutazione totale. Questo elemento ha dato la spalla ai diversi comuni che hanno deciso di richiedere l'accesso agli atti, accesso, peraltro, recentemente negato dal Ministero[212]. Tra le altre numerose critiche sollevate dai comuni, c'è anche quella delle tempistiche. Si è detto che, viste le tempistiche della procedura di gara, potevano risultare competitivi solo i comuni con dei progetti già in cassetto o i comuni con disponibilità economiche tali da investire massicciamente nelle consulenze esterne (visto che l'organico amministrativo di un comune sotto i 5.000 abitanti, nella quasi totalità dei casi è insufficiente). Si è, inoltre, fatto presente come la strategia nazionale per le aree interne, principale strumento programmatico per combattere lo spopolamento dei borghi, non sia stato tenuto in debita considerazione.

Altro elemento critico rispetto questa linea B, è il trasversale problema della capacità amministrativa di questi enti locali. Un bando così strutturato li sfidava e, nella maggior parte dei casi, li coglieva impreparati. I piccoli comuni sono certamente abituati a progettare, si pensi alle varie candidature ai fondi europei, ma sono abituati a farlo con tempistiche quantomeno di medio periodo. L'eccezionalità del bando borghi ha colto di sorpresa e sovraccaricato le amministrazioni locali. In tal senso va detto che le misure governative volte a effettuare assunzioni a tempo determinato nei piccoli comuni, come ad esempio il progetto PICCOLI, sono arrivate successivamente. Quindi, per le candidature al progetto borghi gli enti locali non hanno potuto beneficiare - in quanto non ancora a loro disposizione - delle risorse organiche aggiuntive. Alla luce di questo cortocircuito nell'impianto della governance, sono risultate fondamentali le misure adottate dalle associazioni degli enti locali. L'ANCI, soprattutto, ha svolto a livello di ANCI regionali numerosi webinar e corsi di e-learning per assistere i comuni nella presentazione delle candidature. Più recentemente alcune ANCI regionali, come quella lombarda, hanno organizzato ulteriori tavole rotonde invitando sia i comuni esclusi sia la

[211] Le principali critiche più che dall'ANCI sono venute dall'UNCEM, associazione maggiormente rappresentativa degli enti locali di ridotte dimensioni teoricamente destinatarie dell'investimento. Per una panoramica dei rilievi critici sollevati dall'UNCEM, *vedi*: https://uncem.it/wp-content/uploads/2022/03/UNCEM-PNRR-apr2022-ok-riddd.pdf

[212] https://www.ansa.it/pnrr/notizie/grandi_piccole_opere/2022/07/28/pnrr-uncem-atti-bando-borghi-non-accessibili-inaccettabile_de909979-d42d-4f95-b679-720369be2e01.html

regione, l'obbiettivo era - e tuttora è - quello di non perdere i progetti fatti, l'obbiettivo è quello di rifinanziare (con altri fondi) i progetti non risultati vincitori del bando borghi[213].
Per concludere la parentesi sul bando borghi, interessante specie per l'intreccio tra i vari livelli istituzionali, si possono fare alcune notazioni.
L'idea era ed è buona, il ripopolamento delle zone montane e delle zone periferiche è necessario; l'idea è stata però mal congeniata, i piccoli comuni, ossia i destinatari stessi del bando, hanno definito la misura disorganica e operativa solamente a macchia di leopardo. Il dialogo tra ministero e regioni c'è stato, lo spazio operativo lasciato alle ultime, però, non sempre è stato utilizzato nel migliore dei modi. Infine, i piccoli comuni hanno giovato più dell'aiuto di associazioni come l'ANCI che dell'apporto delle assunzioni fatte dal Ministero per la Pubblica Amministrazione. Per evitare quest'ultimo inconveniente sarebbe stato necessario una diluizione dell'investimento del Piano su un periodo maggiore; la c.d. messa a terra, in sostanza, si è rivelata la fase più delicata, così come si era diffusamente previsto.

213 https://anci.lombardia.it/dettaglio-circolari/20227261128-urgente_-comuni-non-finanziati-con-il-bando-pnrr-intervento-21- “attrattività-dei-borghi”-linea-b-/

Capitolo 5 - Cambia quasi tutto, ma i territori restano ai margini

5.0 Conclusioni

La tesi ha analizzato qual è stato il ruolo degli enti territoriali nella predisposizione del PNRR, prima, e nell'attuazione dello stesso, poi. Si è, inoltre, valutato se quello che è stato il ruolo ricoperto da questi enti fosse o meno conforme al dettato costituzionale. Ciò che è emerso, abbastanza chiaramente tra l'altro, è l'esistenza di un ampio divario tra quello che avrebbe dovuto essere - specie alla luce del sistema delle fonti - e quello che effettivamente è stato. Si è anche notato, però, che il divario riscontrato era ed è, per certi aspetti quantomeno, fisiologico e comune anche ad altre numerose casistiche nazionali.
Infine, appurato questo ruolo meramente esecutivo degli enti territoriali, si è cercato di analizzare se concretamente fossero state predisposte delle misure di affiancamento, volte all'incremento della loro capacità amministrativa, tali da rendere gli stessi enti territoriali, almeno su questo aspetto, pronti a svolgere appieno il ruolo a loro demandato. Anche in questo caso le rivelazioni non sono state molto incoraggianti e, in alcuni casi, si è riscontrato che i territori hanno dovuto cercare autonomamente delle soluzioni alle problematiche collegate alle loro ridotte capacità di organico.
Eppure, quanto sin qui detto sembra non esser la conclusione naturale dell'elaborato. Guardando il contenuto dei quattro capitoli con uno sguardo d'insieme, si nota come l'elemento veramente rilevante sia un altro; la vicenda del PNRR sta contribuendo ad allargare la divergenza tra costituzione formale e costituzione materiale. In queste conclusioni, quindi, va osservato in che maniera, alla luce di quanto riportato nel corpo della tesi, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha impattato sulla forma di governo e sulla forma di stato del nostro paese.
L'apporto modificativo del Piano rispetto l'assetto costituzionale è pacifico in dottrina; ciò che non è altrettanto pacifico è il modo in cui il Piano ha impattato, e se quanto accaduto avrà o meno ripercussioni di medio-lungo periodo.

5.1 La forma di governo

La forma di governo è "*il modo in cui le funzioni dello stato sono distribuite ed organizzate tra i diversi organi costituzionali, avuto particolare riguardo all'attività di indirizzo politico*"[214].

[214] Martines T., (2019*), Diritto costituzionale*, pag. 164, Giuffrè, Milano.

Stando alla definizione riportata di forma di governo, già si immaginano due possibili linee di ricerca; la prima linea di ricerca è quella volta a comprendere se e quanto il PNRR ha modificato l'attività di definizione dell'indirizzo politico, la seconda linea di ricerca è quella volta a comprendere se e quanto il PNRR ha ridefinito gli equilibri distributivi delle funzioni tra gli organi costituzionali.

Partendo dalla prima, ossia l'influenza del Piano sull'indirizzo politico, è possibile affermare che il Piano ha certamente inciso sulla determinazione dell'indirizzo politico. Appare chiaro come ci sia una cesura netta tra l'indirizzo politico prima del PNRR e l'indirizzo politico dopo il PNRR. Tale constatazione non viene meno nemmeno agli occhi di chi ha sostenuto che il Piano è essenzialmente una riedizione di progetti di riforma ed interventi già elaborati in precedenza[215]. Se è vero che diversi progetti contenuti nel PNRR sono riedizioni aggiornate di progetti dormienti, è pur vero che a livello generale il contenuto innovativo sia innegabile. Quindi, mi pare condivisibile la posizione degli esperti che affermano come, nel complesso, il PNRR abbia modificato e innovato l'indirizzo politico.

Assunto che il cambiamento c'è stato, va capito che tipo di cambiamento è stato; in altre parole, va capito se il nuovo indirizzo politico è un indirizzo etero-imposto dalle istituzioni europee, oppure se è un indirizzo frutto di un dialogo con le istituzioni europee. Sul punto si registrano le maggiori spaccature in dottrina. Si passa da chi ritiene che *" le attività del Governo e del Parlamento nazionali sono state condizionate al punto che si potrebbe sostenere che essi non siano più liberi di porre in essere una propria attività autonoma di indirizzo politico, essendo vincolati non solo nell'an, ma anche nel quid e nel quando, residuando (...) qualche ridotto margine di discrezionalità solo nel quomodo"*[216] a chi, invece, ritiene che sì il PNRR è frutto di decisioni europee ma che queste "*non sono altro rispetto all'ordinamento nazionale*"[217]. Tra le due posizioni se ne

[215] Niccolai S., (2022). Le influenze sui processi di decisione politica; relazione orale nel convegno organizzato dall'AIC "PNRR e ordinamento costituzionale", tenutosi a Roma il 20/05/2022.
L'osservazione in questione è assolutamente veritiera. Si è già visto come questa riedizione di progetti già nel cassetto delle pubbliche amministrazioni fosse funzionale ad una diminuzione della fase - solitamente articolata e dispendiosa - di progettazione.

[216] Salmoni F., (2022), *Recovery Fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa*, Rivista AIC, 3.

[217] Sciortino A. (2021), *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?,* Federalismi, 18.

colloca poi una terza, ossia quella che vede nel PNRR un vincolo per l'agenda politica del governo, ma lo ritiene un vincolo auto-impostosi dal nostro paese[218].

A mio avviso, basandomi su quanto osservato per l'elaborazione di questa tesi, il nuovo indirizzo politico, determinatosi con l'approvazione del Piano, risente certamente di pesanti influenze sovranazionali. Le influenze in questione, però, appaiono motivate da tutta una serie di fattori, tra cui il più rilevante mi pare essere quello per cui il PNRR è assimilabile ad un contratto; sarebbe stato impensabile perciò - ecco reificarsi il sinallagma - che, dal momento in cui un'istituzione sovranazionale si va ad esporre economicamente, non ci fossero, alla luce di questa esposizione, dei vincoli etero-imposti per i beneficiari. Si consideri, inoltre, che questi vincoli non son stati calati dall'alto, l'Italia ha deciso di aderire al NGEU coscientemente e volontariamente (anche se data la situazione economica pareva forse una scelta obbligata); inoltre, i vincoli in questione sono stati la risultante di un confronto avutosi in seno al Consiglio europeo, consesso a cui partecipiamo con ruolo se non primario, quantomeno comprimario.

Quindi è evidente che "*l'indirizzo politico italiano dal 2021 è condizionato fortemente dall'attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*" e che "*si sta realizzando una trasformazione del modo di formazione delle decisioni politiche da parte del governo, concordata con il Consiglio europeo, dell'Unione e con la Commissione europea*"[219], ma, *ex post*, sembra che, al tempo, non ci fossero proprio alternative sul tavolo. Fattori di medio periodo come l'incardinarsi nel sistema istituzionale italiano di un costante dialogo con le istituzioni europee e, fattori contingenti come la crisi economica, non lasciavano margini di manovra verso altre direzioni. Più che un'indebita prevaricazione dall'alto, si è assistito ad una logica scelta di auto-limitazione dal basso; logica scelta, in quanto come già sostenuto, una soluzione su scala statale di un problema che si poneva su scala mondiale, sarebbe stata inefficace.

La seconda linea di ricerca ha, invece, messo al centro dell'analisi quelle che sono le modificazioni apportate, conseguentemente al Piano, alle funzioni dei vari organi costituzionali. Il Piano, infatti, è stato il dante causa per una ridefinizione dei rapporti di forza non solo tra i poteri dello Stato ma anche tra i vari organi dello stesso.

Dell'accentramento in capo al Presidente del Consiglio, della centralità ministeriale, della marginalizzazione - specie iniziale - del Parlamento, delle spinte centripete e quant'altro,

[218] Bartolucci L., (2022), *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano di Ripresa e Resilienza*, Consulta online, 2.

[219] Catelani E., (2022). *Profili costituzionali del PNRR*, Lettera AIC.

si è già detto. Queste tendenze sono state a vario titolo giustificate con la motivazione dell'interesse primario alla pronta realizzazione del Piano; realizzare il Piano bene e rapidamente è stato visto come un interesse sufficiente a ridefinire alcune soluzioni di ingegneria costituzionale risalenti e consolidate. Sul punto, la maggior quantità di scritti in dottrina è stata consacrata, in particolare, al nuovo ruolo del governo.

Oltre a questa ridefinizione, come già visto funzionale a una più efficace gestione del Piano, si è assistito a un'originale creazione di strutture. La cabina di regia, la segreteria tecnica, l'ufficio per la razionalizzazione, i vari tavoli e nuclei di collaborazione istituiti in questi mesi, promettono di incidere a loro volta nella determinazione dell'indirizzo politico. A tal proposito, organi come la segreteria e l'ufficio per la razionalizzazione, oltre che per la loro durata indipendente da quella del governo, anche e soprattutto per il loro fitto dialogo con le istituzioni europee, si scoprono essere potenzialmente centrali.

Il PNRR ha, quindi, dato il via alla creazione di centri decisionali nuovi, non saldamente legati al circuito della rappresentanza politica e, nonostante questo, capaci di incidere sulla politica del paese[220]. Anzi, l'abbondante ricorso a strutture di missione a livello ministeriale, slegate dalle dinamiche più politiche e non dipendenti dal sistema dello *spoils system* - in quanto aventi una durata prestabilita - è un'ulteriore innovazione rilevante.

Inoltre, va qui segnalato nuovamente come, se il governo, per il tramite della compagine ministeriale e le relative strutture amministrative afferenti, ha adottato uno schema di lavoro nuovo, anche il Parlamento si è conseguentemente adattato a questo nuovo paradigma. Le camere non solo hanno riscoperto la loro funzione di controllo, ma si sono dimostrate anche capaci di adottare le normative richieste in tempi ristretti e soprattutto puntuali rispetto alle scadenze. Tale solerzia, ad ora, non è venuta meno neanche a ridosso dell'appuntamento elettorale del 25 settembre[221]; è stato, quindi, ben recepito il messaggio

---

[220] Catelani E., (2022), Profili costituzionali del PNRR; relazione orale nel convegno organizzato dall'AIC "PNRR e ordinamento costituzionale", tenutosi a Roma il 20/05/2022.
Per la registrazione video del convegno, *vedi*:
https://www.radioradicale.it/scheda/668982/pnrr-e-ordinamento-costituzionale.
I singoli contributi sono in corso di pubblicazione nella rivista AIC, *vedi*:
https://www.rivistaaic.it/it/component/tags/tag/3-2022

[221] "*Neppure la crisi del governo Draghi e il conseguente scioglimento delle Camere, intervenuto il 21 luglio 202212, sono riusciti a rallentare l'attuazione legislativa del PNRR. Anzi, le settimane immediatamente successive allo scioglimento sono state particolarmente produttive e, nonostante la mancata possibilità di ricorrere a questioni di fiducia su maxiemendamenti, hanno consentito di concludere l'iter di numerosi provvedimenti legislativi importanti, in molti casi in largo anticipo rispetto alla scadenza prevista*."
In: Lupo N., (2022), *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, Federalismi.it, paper del 7/09/2022.

del Presidente Draghi sulla necessità di rispettare l'impegno assunto anche in questa fase di transizione tra la XVIII legislatura e la XIX legislatura. Recepimento non scontato vista l'esistenza fumantina e volubile di diverse compagini politiche nei mesi immediatamente precedenti la crisi di governo[222].

Il PNRR, quindi, ha inciso sulla forma di governo anche da questo secondo punto di vista - la distribuzione dei poteri tra gli organi costituzionali - e, anche su quest'ultimo aspetto, le critiche non sono mancate.

Secondo i detrattori, il Piano non solo ha contenuti etero-imposti, ma anche - alla luce della creazione di questi nuovi centri decisionali e alla luce della maggiore enfasi posta sui centri decisionali più collegati con Bruxelles (si pensi al rilevante ruolo del ministero più "europeizzato", ovvero il Ministero dell'economia e delle finanze) - ha un sistema di governance etero-diretto[223]. Anche su questo passaggio, ovvero il legame tra struttura di governance e forma di governo, a mio avviso le cose non sarebbero potute andar diversamente. Accettato il contenuto del Piano, era evidente che le nervature europee, ormai da decenni presenti nel nostro sistema, avrebbero irrorato ancor più capillarmente il nostro tessuto istituzionale.

Se è dunque innegabile che sia occorsa una modificazione alla forma di governo italiana in corrispondenza dell'adesione al Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, due considerazioni finali, che ne attenuano la portata modificativa e innovativa, possono esser qui fatte.

La prima considerazione da fare è che è ancora prematuro cercare di valutare quanto accaduto. Si possono, al momento, solo evidenziare delle tendenze in atto; per un quadro definitivo ed esaustivo, però, bisognerà attendere il 2026. Bisogna attendere in quanto, ad esempio, come si è già visto, non è sufficiente annotare l'istituzione di un nuovo centro decisionale per parlare di una ridefinizione dei rapporti tra poteri. Si deve, nell'esempio in questione, attendere il termine naturale del PNRR per valutare quanto effettivamente questo nuovo centro decisionale è stato o meno importante; il riferimento che può esser fatto in questo caso può esser la Cabina di regia. La Cabina, *in potenza* sembrava essere un nuovo centro di potere capace di essere pivotale; *in atto*, invece, le rarissime riunioni del consesso ne fanno ipotizzare una certa marginalità. La marginalità di questo tavolo di

---

[222] Poggi A., (2022), *Governo Draghi travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata*, Federalismi.it, editoriale del 27 luglio.

[223] Salmoni F., (2021), *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico, la grande illusione*, CISR, Cedam, Padova.

lavoro è, però, compensata dall'attivismo delle molteplici altre strutture tecniche, specie quelle appositamente costituite, nell'implementazione del Piano. Il lavoro di queste *task-force*, composte perlopiù da tecnici in contatto costante con la Commissione europea, sta dando costanza e regolarità allo sforzo di attuazione delle varie misure collegate al Piano; ciò spiega l'incidere deciso che, almeno ad ora, si è continuato ad avere nell'adozione delle varie misure, nonostante l'attuale crisi di governo e l'attuale appuntamento elettorale[224].

La seconda considerazione da fare è che, qualsiasi sarà la forma di governo che verrà ad affermarsi, questa vedrà una sempre maggiore partecipazione europea. La tendenza, solida e costante, sembra, stante lo stato di cose attuale, incontrovertibile. Altra tendenza con analogo tenore pare quella della marginalizzazione del Parlamento per quanto riguarda il momento progettuale e pianificatorio.

Il PNRR ha innovato la forma di governo, quanto l'abbia modificata è ancora difficile da stabilire. Nello specifico, pare che le modifiche siano più che innovative, rafforzative di tendenze già esistenti; esemplificative sul punto sono le tendenze di: accentramento decisionale del governo, di limitazione del Parlamento alla funzione ispettiva e di estensione materiale del dialogo euro-nazionale[225].

5.2 La forma di Stato

Temistocle Martines per forma di Stato, riprendendo il Mortati, intende "*il rapporto tra chi detiene il potere e coloro che ne rimangono assoggettati e quindi il vario modo di realizzarsi della correlazione tra autorità e libertà"*[226].

Ulteriore declinazione della forma di Stato, può esser fatta differenziando le forme di Stato unitarie da quelle composte e, all'interno della prima tipologia, differenziando, tra la forma di Stato accentrato e quella decentrata. L'Italia si colloca - stando alla Costituzione formale, specie dopo gli interventi del 2001 - nella forma di Stato unitario decentrato e, più precisamente, nella forma di Stato regionale.

Fatta questa premessa è ben intuibile su che aspetto si siano concentrati gli esperti; le analisi sono state volte - come era ragionevole - a misurare quanto il PNRR abbia

[224] Lupo N., (2022), *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, Federalismi.it, paper del 7/09/2022.

[225] Per quanto riguarda le tendenze già in essere amplificatesi poi con il PNRR, *vedi*:
Lupo N., (2019), *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione composita*, Gruppo di Pisa, pp. 175-195.

[226] Martines T., (2020). *Diritto costituzionale*, pag. 129, Giuffrè, Milano.

comportato un accentramento, cioè quanto abbia comportato un sacrificio delle prerogative regionali e locali.

Nella tesi si è riportato come nella predisposizione del Piano i territori non siano pervenuti, si è poi, in un secondo momento, riportato come nella fase di attuazione siano si pervenuti, ma in maniera carente. Si è dunque visto come il Piano abbia implicato l'adozione di un modello prossimo a quello del federalismo di esecuzione, modello dove ai territori sono riservate funzioni di carattere solamente amministrativo. A ulteriore aggravio è stato poi osservato, per quanto riguarda la fase di attuazione, che non sono sempre state supportate a sufficienza le capacità amministrative dei territori, specie di quelli con le più evidenti carenze di organico.

Tutti i contributi in dottrina hanno rilevato una modificazione della forma di Stato in direzione di un più marcato accentramento delle competenze. Le differenze tra gli studiosi sono emerse tra chi ha ritenuto questo accentramento necessario e chi lo ha ritenuto usurpativo.

L'idea cui sono giunto è che l'accentramento, necessario in una prima fase, in una seconda fase si è dimostrato quantomeno opinabile. Nel primo capitolo dell'elaborato si è argomentato il perché si manifestino spinte verso il livello di governo centrale nelle fasi di crisi; non è quindi difficile giustificare l'alterazione tra i livelli di governo avuta in quelle fasi calde.

Nel secondo capitolo, invece, si è argomentato il percorso storico del regionalismo nell'esperienza italiana, se ne è evidenziata la *ratio*; dunque, ciò considerato, si matura il sospetto che - vista l'ultradecennale tendenza all'inattuazione - l'accentramento della seconda fase sia stato quasi usurpativo. Tale prevaricazione non sembra essere frutto dell'evento pandemico e della correlata crisi economica, anzi. La marginalizzazione dei territori si è avuta, certamente, complice il combinato disposto delle due emergenze, sanitaria ed economica, ma è stata resa possibile da ragioni ben più risalenti. La scelta centralistica operata, però, era forse una scelta obbligata. Dal momento che il sistema istituzionale non aveva raggiunto un maturo equilibrio, si è preferito fare un passo indietro piuttosto che un passo in avanti. La perdurante e diffusa inattuazione del Titolo V e, in specie, l'allarmante assenza di un funzionante sistema di raccordo tra livelli, ha reso l'opzione centrale l'unica percorribile.

Come per i mutamenti legati alla forma di governo, l'arrivo del PNRR non ha creato nuove tendenze, ha bensì amplificato quelle esistenti.

La forma di Stato, rispetto il binomio accentrato/decentrato, aveva già prima della vicenda in questione degli elementi di debolezza, l'essersi dovuti sottoporre ad uno stress test ha portato ad un cedimento strutturale che ha seguito delle linee di frattura già ben conosciute. Niente di nuovo sotto il sole, dunque.

5.3 Momentaneo sbandamento o mutazione genetica?

L'interrogativo più interessante, e parimenti il più complesso da affrontare, è se le mutazioni sopra descritte sono una sorta di "colpo di coda" di un'emergenza o sono la sperimentazione di una nuova realtà che ci aspetta in futuro[227].

Partendo dal presupposto che quanto segue non può esser altro che una speculazione personale, basandomi su quanto osservato nel corso del lavoro di ricerca per questa tesi, sono giunto a due conclusioni, una per la forma di governo ed una per la forma di Stato.

Per quanto riguarda la forma di governo, molto dipenderà da quanto decideranno di fare gli altri *players* europei. Se a livello di Consiglio europeo - vero centro decisionale sul punto - prevarrà la volontà di sistematizzare questa modalità di spesa comune, tutti gli strumenti visti sin qui sono destinati a sedimentarsi nel sistema italiano. Se si deciderà di portare avanti piani di spesa supportati da un debito comune, sarà altrettanto inevitabile una decisione condivisa dell'indirizzo politico. Anzi, se questo modello dovesse radicarsi stabilmente nel tessuto euro-nazionale, mi pare logico che le scelte allocative verrebbero sempre più delegate al livello intergovernativo e al consesso internazionale/europeo; ciò a spese dei singoli Parlamenti nazionali, cui rimarrebbe perlopiù una legislazione su tematiche ideologiche.

Sempre se questo modello dovesse affermarsi ecco che, anche metodologicamente e strumentalmente, sarebbero necessarie delle innovazioni per le fonti normative italiane. Sarebbe necessario riadattare le varie fonti esistenti a necessità emergenti quali quella di avere tempistiche certe e quella di avere un costante monitoraggio dei risultati raggiunti.

A ciò si aggiunga che appare verosimile, come già teorizzato da autorevole dottrina, una vieppiù ampia differenza tra programma di governo e indirizzo politico. Il programma

[227] Cavasino E. (2022). *Profili costituzionali del PNRR*; relazione orale nel convegno organizzato dall'AIC "PNRR e ordinamento costituzionale", tenutosi a Roma il 20/05/2022.
Per la registrazione video del convegno, *vedi*:
https://www.radioradicale.it/scheda/668982/pnrr-e-ordinamento-costituzionale.
I singoli contributi sono in corso di pubblicazione nella rivista AIC, *vedi*:
https://www.rivistaaic.it/it/component/tags/tag/3-2022

pare verrà sempre più redatto a quattro mani, ossia dal livello europeo e da quello nazionale, mentre, l'indirizzo politico rimarrà nelle disponibilità del Presidente del Consiglio. Il Presidente, se questo schema interpretativo dovesse avverarsi, sarà chiamato sempre più a svolgere quell'azione stabilizzatrice di coordinamento a cui già l'articolo 95 della Costituzione lo prepone, ma l'ambito materiale in cui dovrà e potrà muoversi sarà quello delle tematiche costitutive del programma di governo, quindi, delle tematiche frutto del dialogo euro-nazionale; tematiche queste, peraltro, sempre più cogenti alla luce della nostra Costituzione, una carta composita e letta oggi in modo da legittimare i canali d'ingresso delle fonti europee, a legittimare quindi gli artt. 11 e 117, oramai fondanti per l'intero assetto istituzionale[228].

Per quanto riguarda la forma di Stato, invece, pare che la tendenza d'inattuazione della previsione regionalistica sia, indipendentemente dalle scelte che verranno operate a livello europeo, più attuale che mai. Tale indietreggiamento dei territori nel sistema dovrebbe esser tenuto in maggior considerazione. Giustificare la torsione centralistica prima con la crisi economica e poi con la crisi pandemica, non permette di rispondere al vero interrogativo sulla forma di Stato italiana, ossia se si vuole o meno attuare il disegno costituzionale nella parte in cui involge Comuni, Province e Regioni.

Appurato che la Costituzione formale diverge da quella materiale, appurato che tale divergenza si è ampliata nettamente - riguardo il Titolo V - negli ultimi anni, bisogna chiedersi se ha senso sposare la costituzione vivente, alla luce della sua effettività; oppure, se ha senso cercare di attuare la costituzione formale, alla luce dell'effettiva consistenza dello spirito che la informa.

A questo quesito rispondo, personalmente, propendendo per la valorizzazione della Costituzione formale; ritengo che il Titolo V dovrebbe essere attuato e che questa dovrebbe essere la direzione in cui deve lavorare la politica.

Proprio l'esperienza del PNRR aggiunge forse un ulteriore tassello all'annosa vicenda del Titolo V; quest'esperienza permette infatti, non solo di ipotizzare, ma anche di osservare come e quanto sia necessario il coordinamento tra i territori a livello europeo.

Per valorizzare i territori in Italia bisogna lavorare anche in Europa; una volta giunti alla conclusione che l'UE incide tangibilmente sulla forma di Stato e di governo degli Stati membri, un'azione di valorizzazione dei territori non può più non essere multilivello.

[228] Manzella A., (2022), *L'indirizzo politico dopo il Covid e il PNRR*, Federalismi.it, 19, pp. 145-152.

Valorizzare i territori significa responsabilizzarli delegando loro compiti e funzioni, è una scommessa che, se vinta, può garantire un'efficienza gestionale, limitatamente a certi aspetti quantomeno, di gran lunga superiore a quella statale. Con il PNRR la prudenza ha vinto; si è deciso, ancora una volta, di non puntare sui territori.

Bibliografia

- Barberi C.A., Boggero G., Piperno S., (2021). *Il Piemonte e il PNRR. Una nuova fase della programmazione regionale?,* Il Piemonte delle Autonomie, 2.

- Bartolucci L., (2022), *Riforma dei regolamenti parlamentari e PNRR*, Consulta online, 2, pag. 524.

- Berti G., (1969), *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, CEDAM, Padova.

- Bifulco R., (2007), *Il contributo dei regolamenti parlamentari alla configurazione della forma di Stato: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Rivista Astrid.

- Bin R., (2010), *Verso il federalismo fiscale o ritorno al 1865?*, Le Regioni, 4.

- Bin R., (2019). *Le Regioni tra elezioni e anniversari*, Le Regioni, 5-6, pag. 976.

- Bin R., (2021). *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, Le Regioni, 1, pp. 41-55.

- Bin R., (2021), *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?*, Le Regioni, 3, pp. 492-500.

- Bin R., Pitruzzella G., (2021), *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, pp. 218-220.

- Bressanelli, E. & Quaglia, L. (2021), *La genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 3, pp. 353-376.

- Buti M., Messori M., (2020), *Next Generation Eu: Italy must not miss this opportunity*, Luiss Policy Brief, 34/2020.

- Capotosti P.A.; (1981). *La conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*; Le Regioni.

- Carrer. M., (2021), *L'interesse nazionale, araba fenice dell'ordinamento costituzionale. Metafore e paralleli giuridici di una recente monografia*, Forum di Quaderni Costituzionali, 2, pp. 327-342.

- Caruso C., *Cooperare per unire. I raccordi tra stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto,* Convegno del Gruppo di Pisa: "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni", Settembre 2020.

- Catelani E., (2020), *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza COVID-19? Più forma che sostanza*, Osservatorio sulle Fonti, fascicolo speciale, pp. 501-515.

- Catelani E., (2022), *Profili costituzionali del PNRR*, Lettera AIC.

- Collevecchio M., (2019), *Gli enti locali innanzi a leggi lesive della loro autonomia e attribuzioni. Utili spunti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2019 per l'accesso in Corte e valutazioni sulla effettività della tutela degli enti locali*, Federalismi.it, 13.

- Comitato delle Regioni, (2020), "*Barometro annuale regionale e locale*".

- Comitato delle Regioni, (2021), "Raccomandazioni politiche del CdR al regolamento 241 del 2021".

- D'Amico G., (2017), *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera "delle istituzioni territoriali" al "camerino degli enti territoriali"*, Quaderni costituzionali, 4, pp. 892-895.

- D'Atena A., (2002), *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, Le Regioni, 2, pp. 305-319.

- D'Atena A., (2014), *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, Rivista Associazione Italiana Costituzionalisti, 4.

- D'Atena A., pp. 56 e ss., (2019), *Diritto regionale*, Giappichelli Editore, Torino.

- De Benedetto M., (2022). *Pandemia, diseguaglianze, perequazione: riforme e/o ri-forma?*, Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia, Il Mulino, Bologna, pag. 96.

- De Martin G.C., (2002), *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali*, Amministrazione in Cammino.

- De Martin G.C. (2017), *Autonomie malintese e diseguaglianze: il caso delle regioni speciali*, Astrid, 7.

- De Martin G.C., (2022), *Le autonomie territoriali nell'amministrazione della Repubblica*, Amministrazione in cammino.

- De Martin G. C.; (2022), *Le autonomie territoriali nell'amministrazione della Repubblica*, Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia, Il Mulino, Bologna, pp. 103-120.

- Demuro G., *Commentario alla Costituzione*, articolo 114; Leggi d'Italia PA, Wolters Kluwer.

- Demuro G., (2016), *La specialità e i suoi confini*, Italian Papers on Federalism, 1.

- De Siervo U., (2016), *Il difficile regionalismo: dalla Costituente ad oggi*, in Feroni G., Tarli Barbieri G.; Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica.

- Di Carpegna E., (2018), *Sovrano è chi decide le regole di ripartizione finanziaria*, Le Regioni, 2, pag. 226.

- Di Folco M., (2013), *Le province al tempo della crisi*; Osservatorio AIC.

- Di Folco M., (2018), *Il nuovo regolamento della Commissione parlamentare per le Questioni regionali sulla consultazione delle autonomie territoriali: un passo in avanti nella realizzazione del principio di leale collaborazione nel procedimento legislativo*, Italian Papers on Federalism, 3.

- Domorenok E., Guardiancich I., (2022), *The italian national Recovery and Resilience plan: coordination and conditionality*; Contemporary italian politics, pp. 191-206.

- Easton D., (1953), *The political system: an inquiry into the state of political science*, Political Science Quarterly, New York.

- Esposito C., (1954), *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione*, La Costituzione Italiana, Cedam, Padova.

- Fabbrini S., (2021), *La governance del PNRR e il governo dell'Italia*, Luiss Open.

- Ferraiuolo G., (2021), *Il regionalismo italiano tra tecnica e spirito*, Federalismi.it, 25, pp. 86-106.

- Falcon G., (2021), *Il big bang del regionalismo italiano*, Le Regioni, 6, pp. 1141-1152.

- Falcon G., (2021), *Viaggio al centro del PNRR*, Le Regioni, 4, pp. 715-723.

- Gabriele F.; (1980). *Il principio unitario nella autonomia regionale*; Pubblicazioni dell'istituto di studi giuridici della facoltà di scienze politiche dell'università di Roma; pp. 3-4.

- Gori G. F., Lattarolo P., (2022), *Decentramento e investimenti pubblici locali negli scenari del PNRR*, Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia, Il Mulino, Bologna, pag. 206.

- Groppi T., (2014), *Lo Stato regionale italiano nel XX secolo, tra globalizzazione e crisi economica*, REAF, 21, pp. 35-72.

- Grosso E., Poggi A., (2018), *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, Il Piemonte delle autonomie.

- Guidi M., Moschella M., (2021), *Il piano nazionale di ripresa e resilienza: dal governo Conte II al governo Draghi*, Rivista italiana di politiche pubbliche, 3, pp. 405-430.

- Lo Calzo A., (2022), *Interazioni tra dimensione sovranazionale e dimensione nazionale nella produzione normativa: tra crisi endemiche e nuove emergenze*, Osservatorio sulle fonti, 2, pp. 591-682.

- Lupo N. (2002), *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito dei Parlamenti-Consigli regionali e dell'impugnazione dei nuovi statuti*, Le Regioni, pp. 1209-1224.

- Lupo N. (2007), *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Federalismi.it, 3.

- Lupo N., (2016), *Il sistema delle conferenze e il ruolo del governo in Senato*, rassegna parlamentare, pp. 277-307.

- Lupo N., Gianniti L., (2018), *Manuale di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna.

- Lupo N., (2019), "*Populismo legislativo*"? Continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana, Ragion pratica, 52.

- Lupo N., (2019), *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione composita*, Gruppo di Pisa, pp. 175-195.

- Lupo N., (2022), *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, Federalismi.it, paper del 7/09/2022.

- Malaschini A., Pandolfelli M., (2021), *Crisi della legislazione: riorganizzazione parziale del procedimento legislativo o codificazione ordinaria ex post?*, Quaderni costituzionali, 3, pp. 166-192.

- Mangiameli S. (2016), *Il titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, Rivista AIC, 2, pp. 1-36.

- Manzella A., (2021), *Il presidente del governo*, Rivista AIC, 3, pag. 35.

- Manzella A., (2022), *L'indirizzo politico dopo il Covid e il PNRR*, Federalismi.it, 19, pp. 145-152.

- Marcazzan S., (2004), *La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione europea*, Amministrazione in Cammino.

- Marchetti G., (2021), *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza COVID-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*; Centro Studi sul Federalismo, research paper, pp. 1-20.

- Martines T., (2019). *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano.

- Mattarella B. G. (2022), *I problemi del raccordo tra Stato e autonomie territoriali; Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, pag. 253.

- Mazzola G., *Le Regioni tra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, Amministrazione in cammino.

- Meliciani V., Pini M., (2021), *Digitalizzazione e produttività in Italia: opportunità e rischi del PNRR*, LUISS policy brief, 14.

- Menegus G., (2021), *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, Le Regioni, 4, pp. 945-948.

- Mitrotti A., (2020), *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Editoriale Scientifica, Napoli.

- Montanelli I., Cervi M., (1985), *L'Italia della Repubblica*, Rizzoli Editore, Milano.

- Niccolai S., (2022), *Le influenze sui processi di decisione politica*, relazione orale nel convegno organizzato dall'AIC "PNRR e ordinamento costituzionale", tenutosi a Roma il 20/05/2022.

- Orso F., (2020), *Per il governo di Roma capitale: tra specialità e ordinarietà*, Le Regioni, 1, pp. 75-106.

- Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, (2021), *Rapporto annuale sullo stato della legislazione*.

- Paiano A., (2020), *Forme di raccordo fra Stato e autonomie territoriali: il principio di leale collaborazione e il sistema delle conferenze*, Osservatorio sulle fonti, 1, pp. 227-261.

- Paino S., (2022), *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia, Il Mulino, Bologna, pp. 237- 255.

- Paladin L., (1971), *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, Foro amministrativo, 3.

- Parisi S., (2022), *PNRR e meccanismi di raccordo: c'è vita oltre gli esecutivi?*, Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia, Il Mulino, pp. 257-268.

- Patroni Griffi A., (2019), *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, Diritto pubblico europeo rassegna online, 2.

- Petrillo G., (2019), *Profili finanziari del regionalismo differenziato: prospettive e limiti*; Diritto pubblico europeo rassegna online, 2, pp.47-58.

- Pizzetti F., (2003), *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma del 2001*, Le Regioni, 4.

- Pizzetti F., (2015), *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, Rivista AIC, 3, pp. 1-11.

- Poggi A., (2022), *Governo Draghi travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata*, Federalismi.it, editoriale del 27 luglio.

- Profeti S., Baldi B., (2020), *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto Stato-Regioni in Italia ai tempi del Covid-19, Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, pp. 277-306.

- Profeti S., Baldi B., (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la vana ricerca di canali d'accesso all'agenda*, Rivista italiana per le politiche pubbliche, 3, pp. 431-457.

- Profeti S., (2022), *Il rapporto tra stato e regioni nella fase ascendente del PNRR*, Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia, Il Mulino, pp. 257-279.

- Rinoldi D., Parisi N., (2021), *L'attuazione del PNRR italiano: spunti di riflessione sull'architettura euro-nazionale in materia (anche se per riflettere c'è poco tempo ormai*), Eurojus, 3, pp. 81-109.

- Salmoni F., (2021), *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico, la grande illusione*, CISR, Cedam, Padova.

- Salmoni F., (2022), *Recovery Fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa*, Rivista AIC, 3, pp.1-13.

- Salvago M., (2021*), I comuni nella giurisprudenza della Corte costituzionale successiva alla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, Rivista AIC, 2, pp. 1-26.

- Santinello P., (2017), *Il crocevia delle Province e la recente giurisprudenza costituzionale*, Le Regioni, 1-2, pp. 61-82.

- Scaramuzzi R., (2021) *La funzione "strategica" delle Città metropolitane*. Federalismi.it, 9, pp. 139-151.

- Scoppola P., (1991), *La Repubblica dei partiti, evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*. Il Mulino, Bologna.

- Sciortino, A., (2021), *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?,* Federalismi, 18, pp. 235- 261.

- Servizio Studi della Camera dei deputati, (2019), Dossier "*La Commissione parlamentare per le questioni regionali*".

- Servizio studi della Camera dei Deputati, (2021), Dossier "*Il PNRR italiano*".

- Servizio Studi della Camera dei Deputati, (2021), Dossier "*Disposizioni in materia di ordinamento e poteri della città di Roma, capitale della Repubblica*".

- Servizio studi della Camera dei Deputati e servizio studi della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, (2022), "*Il Pnrr e le Assemblee legislative*".

- Servizio Studi della Camera dei Deputati, (2022), dossier "*Città metropolitane e province*".

- Servizio Studi della Camera dei Deputati, (2022), Dossier su "*Federalismo fiscale*".

- Servizio Studi della Camera dei Deputati, (2022), Dossier su "*Regioni e finanza regionale*".

- Servizio studi IFEL, (2021), "*Il d.l. n. 77 del 2021 Semplificazioni dopo la conversione con legge n. 108 del 2021*".

- Soricelli G., (2000), *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, Le Regioni, 6, pp. 1029-1056.

- Staiano S., (2021), *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*; Federalismi.it, 14, pp. IV-XII.

- Stradini F., (2021), *Il federalismo fiscale tra principi tributari e prospettive di attuazione*, Studi urbinati, 3-4, pp. 209-224.

- Tarli Barberi G., (2021), *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a vent'anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, Le Regioni, 1, pp. 211-240.

- Trapani M., (2021), *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, Rivista AIC; n. 4, pp. 179-195.

- Vandelli L., (2017), *Quali prospettive per il sistema delle autonomie dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, Le Regioni, 1, pp. 35-70.

- Vandelli L., (2012), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Il Mulino, Bologna.

- Veronesi P., (2006), *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, Le Regioni, 6, pag. 1007 e ss.

- Villani U., (2019), *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Cacucci editore, Bari.

- Vivaldi E., (2018), *La partecipazione delle regioni ai procedimenti decisionali del Parlamento alla luce del nuovo regolamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali: quali prospettive?*, Le regioni, Il Mulino, 5-6, pp. 894-946.

Riassunto

L'elaborato saggia quello che è stato, e cerca di ipotizzare quello che sarà, il ruolo degli enti territoriali in relazione al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

L'assunto di base è quello per cui un piano di investimenti siffatto, complice il contesto in cui è stato elaborato, non avrebbe potuto non comportare una revisione degli equilibri tra le istituzioni del nostro paese. Alla luce di questa considerazione, sin da subito fatta, si è analizzato il ruolo degli enti locali e delle regioni nella fase di stesura del Piano, prima, e nella fase di attuazione, poi. Come era lecito aspettarsi, emerge che gli enti territoriali sono stati marginalizzati e ricondotti ad un ruolo di mera esecuzione amministrativa, fatto questo che stride con quella che è l'impostazione del Titolo V della nostra Costituzione. La difformità tra la Costituzione formale e la Costituzione vivente è, dunque, il punto d'arrivo cui tende l'indagine. L'elaborato mira anche a valutare se questa difformità, limitatamente al ruolo dei territori, è un elemento contingente o se diverrà parte costitutiva e indefettibile del sistema.

Rispondere ad un interrogativo del genere risulta oltremodo difficoltoso, in quanto ragionar di questi aspetti implica imbattersi in una delle tematiche più care all'intera dottrina giuspubblicistica, ossia l'ineliminabile dinamicità della forma di Stato e della forma di governo. Ciò che l'elaborato vuole lasciare al lettore, quindi, è proprio un ulteriore - seppur chiaramente minimo - tassello per interpretare questa mutevole realtà, per interpretare le caratteristiche ontologiche dell'assetto della nostra Repubblica.

Se questo è l'obbiettivo che è stato perseguito nel corso della stesura, ora appare conveniente ricapitolarne i vari capitoli, così da abbozzare l'iter logico che ha condotto a simili conclusioni.

Il primo capitolo descrive la struttura del Piano e mette in luce, da principio, il fatto che il Piano si colloca all'interno di un intervento di più ampio respiro, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

La modalità con cui si è finanziato il predetto fondo europeo (fondo che ha alimentato le iniezioni di liquidità fatte agli Stati membri) ossia il ricorso ad un debito comune, imponeva uno stretto regime di sorveglianza della spesa. Dal momento in cui il Consiglio europeo ha stabilito che, viste le proporzioni della crisi pandemico-economica, era necessaria una risposta corale, lo stretto regime di sorveglianza della spesa, era inevitabile. D'altronde nessuno si sarebbe esposto in assenza delle dovute garanzie.

Uno dei primissimi punti su cui è posta l'attenzione è proprio questo, il PNRR italiano si è dovuto posizionare all'interno di un perimetro che era stato precedentemente delimitato; quindi, se appare eccessivo affermare che il piano sia etero-imposto, comunque non si può - per converso - affermare che sia frutto di un processo decisionale autonomo.

Il PNRR, così come si specificherà in seguito, è frutto di un processo euro-nazionale, processo volto, specie agli occhi delle istituzioni europee, a garantire una spesa efficiente.

Altro elemento che vale la pena sottolineare è che, sebbene ora la gestione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza sia principalmente incardinata nell'apparato tecnico-burocratico della Commissione, la decisione di procedere con questa operazione è stata frutto di una concertazione puramente intergovernativa.

La risposta alla crisi è arrivata dai singoli Stati. L'attore istituzionale che ha gestito l'emergenza pandemica è proprio quello che sta nel mezzo, né il livello locale né il livello internazionale potevano rispondere efficacemente a quest'emergenza.

Con queste parole non voglio negare che effettivamente l'adozione del Dispositivo sia stata fatta a livello europeo o che una fetta consistente dei fondi a disposizione verrà spesa dal livello locale; voglio piuttosto sottolineare che, ancora una volta, il decisore che ha dato l'*input* determinante è stato il decisore statale.

Dato il livello di integrazione europea cui siamo giunti, senza un previo accordo intergovernativo, non si sarebbe potuto parlare né di *eurobond* né ipotizzare una risposta espansiva alla crisi.

Allo stesso tempo, data la conformazione dei rapporti tra centro e periferia, la periferia - *alias* il livello di governo territoriale - non avrebbe potuto spendere nulla senza un'autorizzazione del centro. Quest'ultima considerazione è suffragata dalla semplice constatazione che a Bruxelles va a negoziare unicamente il governo centrale.

Quindi, siamo giunti ad elaborare il PNRR in quanto lo Stato centrale ha - giustamente a mio avviso - ravvisato la necessità di articolare una risposta a livello europeo e in quanto gli altri Stati membri hanno - altrettanto giustamente a mio avviso - ravvisato la necessità di un piano d'investimento per obbiettivi, e non un semplice piano di spesa.

Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza si può valutare come il risultato di una sommatoria avente come addendi la crisi economica e la decisione di fare del debito in comune; il PNRR italiano deriva da quest'operazione.

In un quadro siffatto, il ruolo dei territori non poteva che essere residuale. Nella fase di stesura i territori sono stati marginalizzati; è fisiologico che nei momenti di crisi il sistema risenta di spinte centripete. Eppure, si rileva come questa fisiologica dinamica, nel quadro

italiano sia diventata patologica. Secondo quanto osservato dal Comitato delle Regioni, l'Italia è il paese che ha coinvolto di meno i suoi territori nelle fasi di predisposizione del Piano, e ciò appare maggiormente patologico alla luce di una Costituzione di stampo regionalista come la nostra.

Accentrare, quindi, specie nelle battute iniziali, era necessario, il fatto è che l'Italia lo ha fatto più degli altri. Plastica raffigurazione di questa sordità del centro e del suo fare autonomo è la vicenda dei Piani Regionali di Ripresa e Resilienza. I Piani Regionali, inizialmente stimolati e richiesti dal governo centrale nell'ottica di utilizzarli come contributi per la stesura del Piano Nazionale, son quasi subito caduti nel dimenticatoio. C'era una vaga intenzione di cooperare con i territori, poco altro.

Da queste considerazioni, poi, muove il secondo capitolo. Un capitolo che apre una parentesi di carattere storico sul regionalismo italiano. L'attenzione qui è posta principalmente su due elementi. Il primo è il processo che ha portato l'Italia a divenire uno stato regionale, ossia si cerca di capire quali sono le ragioni, qual è *la ratio* di questa scelta. L'opzione regionalista, teorizzata già nel 1948 e sostenuta con ancor più convinzione nel 2001, è saldamente sancita nella Costituzione; eppure, l'Italia dell'Ottocento e dei primi del Novecento appariva lungi dall'adottare un simile modello di organizzazione statale. In pochi decenni è cambiato l'approccio della politica al decentramento, è fondamentale capirne la ragione. La breve risposta che si può dare, seppur schematicamente, deve mettere in luce il principio pluralistico abbracciato dai costituenti; pluralismo declinato come libertà nella formazione di corpi sociali intermedi e declinato come molteplicità dei centri decisionali. Quindi, in estrema sintesi, si può vedere nel principio pluralistico, in combinato con quello di sussidiarietà (in entrambe le sue possibili accezioni), il motivo fondante del cambio di paradigma della forma di Stato nell'Italia del XX secolo.

Se nella prima parte del secondo capitolo, dunque, si abbozza una spiegazione alla svolta in senso regionalista avvenuta nel nostro paese, nella seconda parte del capitolo si osservano degli elementi che, per certi aspetti, l'hanno mitigata.

Nella seconda parte del capitolo, infatti, si descrive la cronica inattuazione del Titolo V della Costituzione.

Un'inattuazione che affonda le radici sia nei primi vent'anni della Repubblica, si pensi alla ritardata creazione delle regioni ordinarie, ma anche più recentemente negli anni 2000. Larga parte del capitolo descrive quella che è stata la rivoluzione copernicana della legge costituzionale n. 3 del 2001, e tutti quelli che sono stati poi i suoi seguiti attuativi.

Emerge una rivoluzione in potenza più che in atto, e per argomentare la statuizione si passano in rassegna le previsioni costituzionali; dal regionalismo differenziato del terzo comma dell'articolo 116, al riparto delle competenze dell'articolo 117, passando per il travagliato federalismo fiscale dell'articolo 119. Al termine di questa copiosa elencazione, si prospetta chiaramente come la politica italiana abbia spesso affrontato il tema con un atteggiamento più piacente nei confronti degli annunci sensazionalistici di grandi riforme costituzionali che nei confronti del lento e complicato lavoro di attuazione fatto di leggi ordinarie e decreti ministeriali.

Da ultimo il capitolo si conclude con una rilettura della forma di Stato regionale italiana, si conclude quindi con una descrizione della situazione fattivamente in essere. In automatico, a questo punto, si prospetta il legittimo dubbio per cui, la debole cooperazione tra livelli di governo nella gestione del PNRR, potrebbe esser dettata più che dal contingente ed emergenziale carattere delle misure prese, dall'innestarsi di queste misure su un sistema poggiante su un'instabile impalcatura.

Il policentrismo istituzionale all'italiana, complice l'attuazione a singhiozzo avuta nell'ultimo ventennio, non era pronto ad affrontare la sfida postagli dal Piano.

La fantomatica "messa a terra", si sapeva sarebbe stata difficoltosa per l'intero sistema paese, ma si è rivelata addirittura impossibile per i territori; non c'erano, forse, proprio gli strumenti per consentire ai territori di ricoprire il ruolo che avrebbero dovuto ricoprire.

Il terzo capitolo, ricollegandosi con quanto precedentemente emerso, cerca di analizzare come i territori abbiano cercato di recuperare il terreno perso. Per capire come le regioni e gli enti locali hanno agito per cercare di recuperare questo terreno, si è analizzato sia quanto hanno cercato di portare avanti nella fase della stesura dei contenuti del Piano, sia quanto hanno cercato di portare avanti nella fase di designazione degli organi chiamati ad attuare il Piano.

Sinteticamente, due elementi interessanti emergono dallo studio di queste fasi.

Il primo elemento è la sostanziale caduta in disuso degli strumenti a disposizione per il raccordo tra livelli; in altre parole, il sistema delle conferenze non ha funzionato appieno. In particolare, si nota come l'informalità e la saltuarietà delle riunioni, ha ipotecato la qualità del dialogo tra livelli. Questo elemento si sposa perfettamente con quanto precedentemente teorizzato, ossia che il PNRR si è limitato a evidenziare crepe già esistenti nel sistema.

Non a caso in dottrina il tema dei raccordi tra Stato ed autonomie è un sempreverde. Tra le molteplici soluzioni ipotizzate, dalla seconda camera territoriale alla bicameralina, mai

nessuna ha avuto un'effettiva implementazione. Il risultato paradossale è che si ha uno stato regionale, ma non si ha un vero e proprio sistema di raccordi strutturato.
Il secondo elemento che emerge in questo terzo capitolo è l'accentramento centripeto, non solo tra livelli di governo (il fisiologico andamento dalla periferia al centro, di cui prima), ma anche tra poteri. Si è assistito ad un accentramento a favore dell'esecutivo, o meglio, a favore degli esecutivi. A livello centrale così come a livello locale, gli esecutivi hanno guadagnato spazio ai danni delle assemblee. E, anche in questo caso, se c'è del fisiologico in questa dinamica (l'accentramento a favore dell'esecutivo nelle concitate fasi della crisi pandemica era inevitabile), nel caso italiano c'è stato forse del patologico.
Le assemblee son state sempre più marginalizzate e, conseguentemente, costrette a reinventare il loro ruolo, dando maggior enfasi alla funzione di controllo.
Si diceva che questa dinamica in Italia ha assunto caratteri patologici, ebbene questo lo si nota, ad esempio, dall'osservazione del sistema dei raccordi.
Il dialogo tra livelli è avvenuto perlopiù tra esecutivi, le assemblee non hanno avuto alcun modo per interagire in maniera strutturata; eppure, le assemblee dovrebbero avere un peso nella determinazione dell'indirizzo politico. Il caso da prendere come riferimento è, nuovamente, quello dei Piani Regionali; lo sforzo programmatorio, cui avevano contribuito non marginalmente le assemblee legislative regionali, è stato vanificato.
Vanificare i contributi dei parlamenti significa non sfruttarne le potenzialità di sintesi, potenzialità preziose in una società plurale e frammentata come l'attuale.
Fatte queste riflessioni il terzo capitolo si concentra poi sull'analisi del lavoro svolto dalle Commissioni parlamentari per l'adozione del Piano e per la conversione del decreto-legge 77/2021, il c.d. decreto governance. E, da questi due passaggi, emergono degli elementi interessanti. Si nota come le Commissioni che hanno vagliato il testo del Piano e quelle che hanno vagliato il disegno di legge di conversione del decreto governance hanno, nell'ambito delle loro istruttorie, audito anche i rappresentanti dei territori.
Le associazioni, quali l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, l'Unione Province Italiane, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, hanno fatto sentire la loro voce; la richiesta era fondamentalmente sempre quella di maggiori spazi operativi e maggiori margini decisionali.
In questo senso, si è assistito ad una collaborazione tra il Parlamento nazionale e gli enti territoriali per cercare di intaccare il monopolio decisionale del governo. L'operazione ha ottenuto qualche risultato, nello specifico, per il sistema della governance più che per i contenuti del Piano. Il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, così come convertito dalla

legge 29 luglio 2021, n. 108, infatti, risente delle proposte emendative presentate dal Parlamento. Lo sforzo modificativo, come anticipato lodevole, ha emendato i contenuti nei limiti del possibile; si ricordi in tal senso che il governo ha posto la questione di fiducia sulla legge di conversione del decreto-legge.

Il terzo capitolo si conclude con un bilancio dei risultati, considerabili modesti, ottenuti dai territori, a fronte dei vari sforzi fatti. I diversi canali attraverso cui i territori hanno cercato di far sentire la loro voce, così come la commistione di azioni messe in atto, è un'ulteriore riprova dell'assenza di un fluido meccanismo di dialogo tra i livelli.

I territori tramite le loro associazioni hanno cercato di fare un'attività di lobbying, hanno financo alzato i toni nelle sedi istituzionali, non hanno mancato di cercare un'interazione e con il potere legislativo e con il potere esecutivo; eppure, tutto ciò sembra esser servito a poco.

Se, a questo punto, è certo che la stesura del Piano non li ha visti partecipare, residua ancora la fase di attuazione (si badi non intesa come coordinamento dell'attuazione, ma proprio come semplice attuazione); in altre parole, residua loro il ruolo di soggetti attuatori.

I comuni, le regioni e, in misura minore, le province sono potenzialmente soggetti attuatori di un gran numero di interventi; il quarto capitolo valuta se ci sono le condizioni per consentire a questi enti territoriali di spendere efficacemente e, dunque, di assolvere appieno al loro - seppur limitato - ruolo.

Ebbene, il capitolo si apre da subito con la presentazione dei due principali fattori di criticità rispetto al ruolo di soggetti attuatori che sono chiamati a rivestire gli enti territoriali, ovvero la mole straordinaria di lavoro e le strette tempistiche imposte dalla *roadmap* del Piano.

Per quanto riguarda la mole straordinaria di lavoro - si prende come metro di paragone quello dell'ordinaria amministrazione - il problema non può che esser collegato alla carenza degli organici; in tal senso, basti ricordare sommariamente che se la pubblica amministrazione ha risentito di tagli generalizzati dopo la crisi del 2008, le amministrazioni dei livelli di governo territoriale sono quelle su cui la scure dei tagli si è abbattuta con più vigore.

I tagli fatti hanno inficiato sulle capacità organiche e quindi anche amministrative di comuni, province e regioni; la logica che era stata adottata era quella per cui questi livelli di governo erano futili orpelli o poco più, si pensi, a tal proposito, all'emblematico caso delle province.

Quanto anzidetto mal si concilia con le tempistiche rigide e stringenti, peraltro collegate a delle condizionalità per l'erogazione dei fondi, proprie del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Ipoteticamente, quindi, sia per la mole straordinaria di lavoro, sia per i tempi prefissati, c'erano tutte le condizioni per mettere in affanno i territori.

Era un legittimo timore, dunque, quello di chi prospettava un'esclusione degli enti territoriali anche in questa fase di esecuzione (dopo, come già visto, quella di stesura). Nel caso di specie, la fonte principale di timore era che questa esclusione dei territori, dalla gestione dei fondi, avvenisse tramite il ricorso ad espedienti quali il potere sostitutivo previsto dall'articolo 12 del decreto-legge n. 77 del 2021.

Fattivamente, però, le cose son andate diversamente, un po' per merito dello Stato centrale, un po' per merito dei territori.

Lo stato centrale, per tramite del governo, e nello specifico per tramite del Ministero per la pubblica amministrazione, ha messo in campo una serie di misure per rafforzare le capacità organiche delle amministrazioni periferiche. Nel corpo del quarto capitolo vengono elencate e commentate le varie iniziative prese, sia per quanto riguarda il via libera all'assunzione di nuovi funzionari, sia per quanto riguarda le semplificazioni procedurali. Le linee d'azione seguite dal governo sono state proprio queste due: semplificare gli *iter* burocratici e rafforzare gli organici.

D’altro canto, va segnalato anche lo sforzo compiuto dai territori per prepararsi ad affrontare al meglio questo passaggio storico.

Lodevole, in particolare, lo sforzo coordinativo e formativo fatto dalle associazioni di comuni, province e regioni per diffondere le *best practicies* e formare i dipendenti delle singole amministrazioni.

Piattaforme online, guide interattive, webinar, servizi di consulenza multicanale, sono stati solo alcuni dei tanti strumenti utilizzati per affiancare i soggetti aventi carenze organiche. Sul punto merita una menzione speciale l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) che si è prodigata nell'assistere i comuni di ridotte dimensioni, un'assistenza questa esiziale, in quanto, si pensi ad esempio al bando Borghi, anche comuni di ridotte dimensioni si sono ritrovati a gestire importanti quantitativi di fondi pubblici. Come era stato sottolineato sin da principio, un bando del genere, si pensi alla linea A nello specifico, non poteva esser ragionevolmente portato avanti unicamente dal soggetto beneficiario. Sarebbe stato inconcepibile affidare 20 milioni di euro di fondi pubblici ad un borgo di ridottissime dimensioni e di ancor più ridotte capacità di spesa.

In questo senso, come si sottolinea nel paragrafo dedicato, la parola chiave è affiancamento.

Se le risorse vengono spese ad un livello più vicino al destinatario finale in molti casi ciò si traduce in una maggiore efficienza nella spesa e in una maggiore efficacia della spesa, è al contempo necessario, però, assistere. La Costituzione richiama il principio di sussidiarietà, ma lo tempera con differenziazione e adeguatezza; assegnare milioni di euro ad un piccolo borgo, pensando che li possa spendere in maniera autonoma, non significa rispettare il principio di sussidiarietà e tantomeno non significa valorizzare i territori, significa esser incoscienti.

La tesi si conclude, poi, con una serie di riflessioni su quelle che sono le mutazioni indotte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul sistema istituzionale italiano, si ragiona su quelle che sono state le modifiche occorse alla forma di stato e alla forma di governo. E, siccome in questi ragionamenti è più facile porsi ulteriori domande che darsi delle risposte, l'ultimo paragrafo è dedicato ad ipotizzare se le mutazioni avvenute recentemente verranno introiettate nel sistema o se sono destinate ad esser un fuoco fatuo, un colpo di coda delle tante anormalità avutesi con la pandemia di Covid-19.

La risposta a questi interrogativi è stata data ricorrendo maggiormente a supposizioni che a constatazioni, eppure alcuni elementi possono esser considerati con una certa sicurezza. La pandemia e il successivo Dispositivo di Ripresa e Resilienza si sono inseriti armonicamente nella realtà preesistente, nel senso che hanno contribuito all'allargamento della crepa - già esistente - tra costituzione formale e costituzione materiale.

Le crepe, le fratture avute nella fase pandemica e nella fase attuale, si sono manifestate secondo piani di rottura già manifestatesi nel sistema. Si sono intaccate le debolezze, i punti più vacillanti della struttura.

In altre parole, si è detto che il PNRR sarebbe stato uno stress test per il sistema, ebbene lo stress test ha messo in difficoltà prima di tutto le parti del sistema che già prima arrancavano. E, come si potrà ben immaginare a questo punto, le due parti maggiormente in difficoltà erano il Parlamento ed il sistema delle autonomie, proprio i due elementi che più hanno accusato il colpo.

Nell'elaborato più volte si sottolinea come questi due ingranaggi siano stati particolarmente sollecitati anche in tutti gli altri Stati europei, e ciò era preventivabile. Le fasi di crisi richiedono tempestività e chiarezza nelle decisioni, due elementi che si sposano meglio con il governo centrale che con il Parlamento o che con i territori. Eppure,

nel caso italiano queste frizioni naturali si sono trasformate in fratture, proprio per quanto detto poc'anzi sui piani di rottura.

Il pensiero, a questo punto, non può che volgersi al secondo capitolo, al capitolo sull'esperienza storica dello Stato regionale in Italia.

Appurato che l'esperienza regionalistica italiana si è, ormai da lungo tempo, contraddistinta per una mai completa attuazione e per un andamento congiunturale, non può stupire che i territori - nonostante teoricamente centrali nell'impianto - nella gestione del PNRR siano stati marginalizzati.

La ragione contingente, ossia la necessaria velocità di risposta, ha contribuito ad un accentramento, ma tale tendenza è stata amplificata da un sostrato tutt'altro che episodico, di incuria del sistema delle autonomie. Non stupisce che in fasi concitate il dialogo tra livelli sia singhiozzante, e non può stupire che lo sia, a maggior ragione, nel caso italiano, vista e considerata l'assenza di un efficace canale di raccordo.

Quindi, *nihil sub sole novum* si potrebbe dire. Il PNRR non ha innovato, ha amplificato quanto già in essere.

Rispetto a quanto accadrà in futuro, se proprio ci si vuol sbilanciare, pare più facile protendere verso la conferma di questa tendenza. Cambi di rotta e improvvise svolte regionaliste sembrano sempre più improbabili; si consideri che il quadro attuale spinge sempre più la nostra Repubblica ad allontanarsi dalla concezione monistica dello Stato-nazione. La tendenza incontrovertibile ad un'integrazione sopranazionale porta a un ulteriore allontanamento del livello decisionale dai territori.

I comuni, le province, e soprattutto le regioni hanno faticato molto ad acquisire uno spazio autonomo all'interno del sistema italiano, difficilmente le cose potranno assumere un altro verso nell'attuale sistema euro-nazionale.

Le istituzioni europee sanciscono sì il principio di sussidiarietà nei loro trattati, oltreché quello di proporzionalità, assieme a diversi altri principi che porgono una mano a favore dei livelli di governo territoriale; eppure, a mio avviso, queste statuizioni stanno diventando sempre più semplici teorizzazioni.

Se il livello sopranazionale, in specie quello europeo, diviene sempre più un centro di decisione politica - da ultimo con il PNRR - è chiaro che qualche altro centro decisionale deve perdere del potere. Questo sistema di vasi comunicanti mi pare intacchi i territori ed in primis le regioni, se non fosse altro perché l'Europa - stante l'attuale livello d'integrazione - continua indefettibilmente a poggiare sugli Stati membri.

Ecco quindi che, se conta sempre più l'Europa, e se l'Europa ha come motore primo la compagine intergovernativa, l'esito matematico di questa operazione pare essere una sottrazione di competenze ai territori.

Il riparto delle capacità di decisione politica è un gioco a somma zero, in questa fase il guadagno di uno corrisponde alla perdita di un altro. Questa, secondo me, è l'attuale condizione del sistema istituzionale italiano, un sistema in cui la costituzione formale - specie le statuizioni del Titolo V - si dimostra sempre più inattuale. E, a questo punto forse, tanto vale arretrare ordinatamente piuttosto che cercare di mantenere strenuamente le posizioni per poi finire, in maniera inesorabile, a rompere disordinatamente le fila.

Se le regioni e gli enti locali sono di fatto tagliate fuori dalla fase di programmazione, tanto vale premurarsi che siano capaci di svolgere efficacemente la fase di implementazione.

Poiché la forma di Stato muta e si adatta con il passare del tempo; se quella da me tratteggiata fosse veramente la tendenza in atto, ecco che sarebbe più saggio smetterla di far tante vane rivendicazioni e, piuttosto, preoccuparsi di gestire al meglio ciò che rimane.

Altrimenti, è necessaria una convinta attuazione del regionalismo. Altrimenti è necessario dare vita a quanto previsto dal Titolo V, e quindi il regionalismo differenziato, il federalismo fiscale, la sussidiarietà e quant'altro, si devono inverare.

Delle due o l'una o l'altra, e questa non è una ricerca che può svolgere uno studente, è piuttosto una decisione che deve prendere la politica. Adeguare la costituzione formale a quella materiale o, viceversa, reificare la costituzione formale; per dipanare questa matassa bisognerebbe avere ben presente la *ratio* che ha portato a scrivere una siffatta Carta costituzionale e bisognerebbe aver presente quali sono le spinte esogene che hanno portato il dato fattuale a divergere da quello letterale.

La nascitura XIX legislatura, ed il governo che da essa verrà a promanarsi, dovrebbe avere questo delicato punto tra i primi all'ordine del giorno.

18/09/2022