

L'ACCENTRAMENTO DEL POTERE AMMINISTRATIVO NEL PNRR  
TRA ESIGENZE DI UNIFORMITÀ E ISTANZE DI DIFFERENZIAZIONE

ELEONORA RINALDI\*

**Sommario**

1. L'incidenza del PNRR sul rapporto Stato-regioni. – 2. Una programmazione trasversale al riparto di attribuzioni tra Stato ed enti territoriali. – 3. La Regione come ente “di governo”. – 4. *Segue*. ... e contitolare della funzione di programmazione nel PNRR. – 5. L'ambiguo ruolo dei Comuni: le misure di semplificazione/accelerazione nel PNRR.

**Abstract**

*As an instrument for the direction of general economic policy, the National Recovery and Resilience Plan, drawn up by the Italian Government to implement the European funding program, “Next Generation EU”, introduces a concept for economic and social development with regard to the future of Italian regionalism. The essay questions the implications arising from the acceptance of a wider concept of sustainability which, inspired by the link between environmental protection, social inclusion and economic growth, would require the involvement of local authorities in the implementation of the Plan. Finally, the Author highlights some problems in Italian Law Decree no. 77/2021 which was approved in order to guarantee the correct fulfillment of commitments undertaken by the State. This was on account of the fact that dialogue between the State and regions was sacrificed in order to save time and the true meaning of the vertical subsidiarity principle was not taken into due consideration.*

**Suggerimento di citazione**

E. RINALDI, *L'accentramento del potere amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

Contatto: [eleonora.rinaldi@uniroma1.it](mailto:eleonora.rinaldi@uniroma1.it)

### 1. Oltre la pandemia: l'incidenza del PNRR sul rapporto Stato-regioni

La crisi sanitaria da Covid-19 ha comportato plurime criticità con riguardo alla tenuta del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, concretizzatosi in modo problematico non solo nella gestione delle misure restrittive riguardanti il confinamento domiciliare, ma in fase di implementazione delle scelte relative allo svolgimento delle attività produttive e all'erogazione di numerosi servizi sociali<sup>1</sup>.

Le questioni problematiche connesse alla gestione del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR) proiettano l'esigenza di riflessione oltre la pandemia e impongono di considerare l'impatto più duraturo dell'emergenza sul nostro regionalismo; il fatto che molte tra le tendenze emerse durante la crisi sanitaria rappresentino l'estremizzazione di dinamiche preesistenti nell'ambito delle relazioni multilivello non esaurisce infatti le questioni connesse al processo di elaborazione del PNRR e i problemi attuativi che ne derivano<sup>2</sup>.

Piuttosto, un'indagine specificamente orientata a considerare il ruolo delle autonomie territoriali si lega immediatamente al radicale "cambio di passo" nell'approccio macro-economico dell'Unione europea<sup>3</sup>, giacché il Piano, portatore di un'idea nuova di sviluppo economico e sociale nel sistema delle relazioni tra i diversi livelli di governo<sup>4</sup>, concorre a ridefinire l'intero contesto ordinamentale dell'Unione economica e monetaria e, anche alla luce di nuovi equilibri tra mercato e intervento pubblico, rinnova numerosi interrogativi in ordine allo statuto teorico e alle prospettive del nostro regionalismo<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Ho avuto modo di affrontare in altra sede alcuni profili specificamente rilevanti e in particolare le criticità ravvisabili con riguardo ai meccanismi predisposti per garantire una protezione uniforme del diritto alla salute sul territorio nazionale in assenza di clausole di supremazia appositamente preordinate alla gestione dei momenti emergenziali. Sul punto, sia consentito rinviare al mio *Il principio di sussidiarietà verticale alla prova dell'emergenza interna*, in *Consulta OnLine*, disponibile all'indirizzo [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), III, 2021, 929 ss.

<sup>2</sup> Sono ritornati su questi problemi M. LUCIANI, *Il diritto e l'eccezione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2022, 49 ss., specie 60 ss. e da ultimo, S. LIETO, *L'impatto dell'emergenza sanitaria ed economica da COVID-19 sul sistema delle fonti tra livello statale, regionale e locale*, Relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa 2022 su *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nella crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, Firenze, 17-18 giugno 2022, disponibile all'indirizzo [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it) (versione provvisoria), ora in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo [www.osservatorio-sullefonti.it](http://www.osservatorio-sullefonti.it), 2, 2022, 683 ss.

<sup>3</sup> Così, tra gli Altri, G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, Editoriale, in *Le Regioni*, 2021, 715 ss., 717.

<sup>4</sup> Sul punto, tra i Molti, v. l'interessante saggio di B. MANNI, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell'ambiente e inclusione socio-economica*, in *Dir. pubbl.*, 2022, 273 ss.

<sup>5</sup> V. Parlamento europeo, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, 2020/2076 *Ini*; e le conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2021 (video-conferenza dei membri del Consiglio europeo del 25 marzo 2021). Sulla complessa nozione di *sviluppo sostenibile* che si sostituisce al mantra della liberalizzazione/privatizzazione delle imprese, finora dominante, la bibliografia è cospicua anche in ragione delle difficoltà di inquadramento teorico della nozione. Mi limito in questa sede a ricordare alcune pubblicazioni recenti, cui rinvio per indicazioni bibliografiche ulteriori (più

Non approfondirò, invero, i numerosi problemi connessi alla dimensione europea del concetto di *sviluppo sostenibile*<sup>6</sup>; ai fini che qui rilevano, mi limiterò a ricordare che tale obiettivo ispira l'intera strategia sottesa agli investimenti e alle grandi riforme strutturali previsti dal PNRR e che la nozione condiziona trasversalmente le politiche pubbliche che a questo si connettono.

Nel Piano trova infatti riconoscimento un concetto ampio di sostenibilità<sup>7</sup> che, sulla base di un preciso legame tra tutela dell'ambiente, inclusione sociale e crescita economica<sup>8</sup>, promuove un modello di sviluppo chiamato a garantire la rifondazione del sistema economico attraverso il coinvolgimento di tutti gli ambiti territoriali, in una prospettiva di tutela dell'ambiente e di inclusione sociale perseguita anche attraverso la rimozione dei divari territoriali<sup>9</sup>.

La specifica attenzione al collegamento tra regolazione economica da un lato, ambiente, coesione sociale e sostenibilità dall'altro condiziona quindi profondamente l'assetto delle relazioni tra potere centrale e sistema delle autonomie<sup>10</sup> e, in quanto acquista specifica effettività a livello locale, attraverso il tentativo di coniugare la molteplicità di profili che connotano il principio dello sviluppo sostenibile, sottende un'adeguata distribuzione del potere pubblico su base territoriale<sup>11</sup>.

risalenti), cfr. F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* in *Diritto amministrativo*, n. 1/2017, 163 ss.; e, ai fini di un utile confronto relativo all'evoluzione dell'approccio al tema negli scritti di uno stesso Autore, E. BRUTI LIBERATI, *Politica della concorrenza e politica industriale tra unità e differenziazione*, in M. CAFAGNO, F. MANGANO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, in Serie di studi diretta da Leonardo Ferrara e Domenico Sorace, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Firenze University Press, Firenze, 2016, 157 ss.; nonché IDEM, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, 2021, 415 ss.

<sup>6</sup> Sul punto, ancora B. MANNI, *Sviluppo sostenibile*, cit., 276-277.

<sup>7</sup> Su cui F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto dell'ambiente*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Convegno, Alghero, 16-17 giugno 2006, SIDI, Società italiana di diritto internazionale, ES, Napoli, 2006, 42.

<sup>8</sup> Cfr. P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *www.giustiziansieme.it*, 5 ss.

<sup>9</sup> Cfr. M. PIANTA, *La politica industriale al tempo del PNRR*, *Il Mulino*, 2021, 152 ss., 158 e B. MANNI, *Sviluppo sostenibile*, cit., 283.

<sup>10</sup> Si legge nel *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, pag. 9: «La pandemia di Covid-19 è sopraggiunta in un momento storico in cui era già evidente e condivisa la necessità di adattare l'attuale modello economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale».

<sup>11</sup> Così già F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato-Regioni*, in *Diritto pubblico*, 2020, 333 ss., 346-347, che ricorda come le questioni 'sul tappeto' siano molteplici e che, vista l'entità delle risorse messe a disposizione, involgano il dibattuto problema dell'autonoma allocazione delle stesse, in una con l'esigenza di garantire un'adeguata perequazione tra i territori e il riequilibrio di gravi disparità nel godimento di diritti fondamentali. Sul punto, anche A. M. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 2021, 201; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza a partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in

Su questo aspetto specifico, vorrei proporre alcune considerazioni che, lungi dall'esaurire le numerose questioni problematiche, si orientano a evidenziare speculari criticità nel processo di implementazione del PNRR, talvolta accostato al Piano Marshall<sup>12</sup>, in altre occasioni più pragmaticamente definito un sostanziale «riciclo dei Piano nazionali di riforma adottati nel Semestre europeo»<sup>13</sup>, ma in ogni caso costituente un pervasivo strumento di condizionamento delle dinamiche che connotano la nostra forma di stato (e di governo)<sup>14</sup>.

## 2. Una programmazione trasversale al riparto di attribuzioni tra Stato ed enti territoriali

Corposo e articolato nei contenuti, il PNRR rappresenta indubbiamente una straordinaria occasione di ricostruzione delle capacità produttive colpite dalla crisi<sup>15</sup>.

Per l'ampia congerie di investimenti e riforme strutturali contemplati, evoca inoltre un tipo di intervento che in altri tempi sarebbe stato ribattezzato «pianificazione globale nazionale»<sup>16</sup>; un atto a portata generale di durata

*Costituzionalismo.it*, 2, 2021, 1 ss. e C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, 2021, 139 ss., 150.

<sup>12</sup> Così, seppure in modo critico, F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, 52 ss.

<sup>13</sup> V. F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility Plan, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, 1 ss., e S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, Relazione al seminario AIC su «PNRR e ordinamento costituzionale», Università di Roma Tre, 20 maggio 2022, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3, 2022, 222 ss., specie 223.

<sup>14</sup> Su entrambi i profili, cfr. E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, in *Rivista AIC, La Lettera*, disponibile all'indirizzo [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 5, 2022, e più ampiamente, ancora EAD., *PNRR e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, cit., 210 ss. e C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana "alla prova" del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, ibidem, 325 ss.

<sup>15</sup> In attuazione dell'art. 20 del regolamento istitutivo del *Recovery and Resilience Facility* (RRP), il PNRR elaborato dal Governo italiano (269 pagine) è finalizzato a dare attuazione al programma di finanziamenti europei ribattezzato *Next Generation EU*, seguendo l'impostazione indicata dal regolamento e dalle linee-guida della Commissione. Il piano di intervento finanziario progettato per l'Unione europea dalla Commissione, è articolato in due pilastri: il *Recovery Resilience Facility* (che comprende il *Next Generation EU*) e un rinforzato *budget* pluriennale, il *Multiannual Financial Framework* (MFF) per gli anni 2021-2027 (sul punto, ampiamente, F. BILANCIA, *Indirizzo politico*, cit., 4, che tuttavia rileva: «Forse è prematuro parlare di un vero e proprio *deficit spending* europeo, dati i caratteri provvisori e transeunti di questi strumenti, giustificati ed orientati al mero inquadramento dell'attuale fase di crisi economica dovuta agli effetti della pandemia»). In attuazione dell'ampio progetto europeo, il *Piano nazionale di ripresa e resilienza* è successivamente predisposto dal Governo italiano all'esito di un confronto parlamentare; trasmesso alla Commissione europea il 30 aprile 2021, è approvato con decisione di esecuzione del Consiglio ECOFIN l'8 luglio 2021.

<sup>16</sup> Così A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, 427.

pluriennale impiegato come strumento di orientamento finalistico dell'azione pubblica di regolazione economica<sup>17</sup>.

Gli elementi di somiglianza tra l'odierno *Piano nazionale di ripresa e resilienza* presentato dal Governo italiano alle istituzioni europee e l'idea di programmazione economica già accolta in passato nel nostro Paese sono diversi<sup>18</sup> e muovono anzitutto dalla circostanza che il PNRR delinea un quadro di riferimento rilevante come indirizzo generale della politica economica del Governo attraverso l'indicazione di obiettivi e previsioni di crescita per lo Stato, di riforme strutturali da approvare, di investimenti da effettuare<sup>19</sup>.

È invece formalmente diversa la soluzione data al problema di come garantirne l'efficacia precettiva che, in occasione della programmazione globale relativa al quinquennio 1966-70, veniva risolto attraverso l'assorbimento dell'atto pianificatorio in una legge-provvedimento<sup>20</sup>, accogliendo implicitamente la tesi, emersa nel dibattito scientifico degli anni Sessanta, secondo cui l'approvazione del piano richiede necessariamente una legge<sup>21</sup>, in attuazione del principio di pianificazione accolto dall'art. 41, comma 3 della Costituzione<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Sul significato costituzionale di una 'pianificazione economica globale', rinvio ancora alle pagine di A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., 42-43: «La trasformazione della società - più che l'affermazione dell'uguaglianza - è la norma fondamentale, il principio primo costituzionale del nostro ordinamento: o se si vuole, lo è l'affermazione di una uguaglianza nella società (cioè non di uguaglianza per lo Stato di situazioni giuridiche fondate su disuguaglianza sociali) che implica la trasformazione dei dati sociali nel momento attuale non egualitari».

<sup>18</sup> Sulle analogie tra programmazione economica per il quinquennio 1966-70 e PNRR, cfr. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Rassegna ASTRID*, n. 12/2021, 1 ss.

<sup>19</sup> Ricordo tuttavia che, sebbene ricca di potenzialità per l'implementazione dei principi della nostra Costituzione economica, la programmazione consentita dal terzo comma dell'art. 41 Cost. rimarrà inattuata come pianificazione economica generale, cfr. M. NIGRO, *Manuale di diritto pubblico. III. L'azione dei pubblici poteri*, (a cura di G. Amato, A. Barbera, con la collaborazione di C. Fusaro), V ed., Il Mulino, Bologna 1997, 39.

<sup>20</sup> Si tratta della L. n. 685/1967.

<sup>21</sup> L'indirizzo pianificatorio acquista in tal modo l'efficacia tipica della legge in senso formale e sostanziale, ciò che consente di superare antiche dispute sull'efficacia interna o esterna dell'atto, destinato a divenire fonte di poteri e doveri, situazioni di vantaggio o di svantaggio per tutti i soggetti (sia pubblici che privati) coinvolti nella sua attuazione, cfr. A. PREDIERI, *Pianificazione*, cit., 111. Sul piano contenutistico della riserva di legge, va inoltre ricordato che al comma 3 dell'art. 41 Cost. è stato associato un contenuto preciso, in virtù del quale la riserva (ritenuta relativa) è soddisfatta non da una generica indicazione dei fini ma dall'indicazione dei mezzi, dalla determinazione degli organi chiamati ad attuare i programmi, infine dall'indicazione delle competenze relative all'esercizio dei controlli (sul punto, rinvio ancora alle acute osservazioni di A. PREDIERI, *Pianificazione*, cit., 97 ss. e 112; e oggi, seppure con diversità di vedute, a F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il giudice*, disponibile all'indirizzo [www.lamagistratura.it](http://www.lamagistratura.it), 12 novembre 2021, 18 ss.; e M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale*, cit., 10 ss.

<sup>22</sup> Tale principio «permea tutta la Costituzione, ricca di norme programmatiche e per ciò stesso predisposte ed inducenti a misure pianificatorie, intese nel più schietto loro profilo di determinazione (e palese determinazione) di indirizzo», ancora A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit.,

Opzione non priva di conseguenze giuridiche giacché, pur vero che l'indirizzo pianificatorio avrebbe potuto essere approvato dal Parlamento in forma diversa da quella legislativa, l'adozione di una legge "di piano" risulta più efficace, in particolare con riguardo all'esigenza di vincolare la legislazione e l'amministrazione regionale<sup>23</sup>, rispetto a cui la funzione governativa di indirizzo e coordinamento, pure funzionale allo scopo, incontra i limiti più specifici delineati dalla giurisprudenza costituzionale, particolarmente stringenti per le autonomie speciali (tenute invece ad osservare le norme fondamentali delle riforme economico-sociali)<sup>24</sup>.

Quanto all'oggi, la scelta di non considerare formalmente il PNRR come allegato di una legge dello Stato non impedisce di ritenere che, in disparte il legame tra il piano, la decisione di esecuzione del Consiglio e l'accordo concluso dal nostro Governo con la Commissione europea<sup>25</sup>, al D. L. n. 77/2021 (conv. dalla L. n. 108/2021) si debba il sostanziale recepimento dei contenuti dell'atto pianificatorio<sup>26</sup>, grazie alla disciplina di un assetto organizzativo creato per garantirne l'attuazione e preposto a consentire un'interazione unitaria tra lo Stato italiano e la Commissione<sup>27</sup>.

91 ss.). In seguito, prospetta l'esigenza di distinguere tra la definizione con legge di piano «di un quadro di riferimento assunto come sistema di compatibilità delle scelte di bilancio e come indirizzo della politica economica del Governo» e la riserva di legge prevista dall'art. 41, comma 3, Cost., M. CARABBA, *Programmazione economica*, in *Enc. Dir.*, XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, 1137.

<sup>23</sup> Così già A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., 111 ss. Sui contenuti del *Piano economico nazionale* per il quinquennio 1966-70, v. anche M. S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Milano, 1983, 629 ss.; nonché IDEM, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna 1997, 300. Quanto all'efficacia vincolante del PNRR, questa è riletta alla luce della categoria dell'indirizzo politico normativo da A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?* in *Federalismi*, n. 18/2021, 235 ss. e F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, 1 ss.

<sup>24</sup> La funzione di indirizzo e coordinamento è in seguito delineata dall'art. 17 della L. n. 281/1970 (che avvia la prima regionalizzazione) ed il suo esercizio espressamente demandato ad atti di governo dai D. P.R. nn. 616 e 617/1977. Sui limiti degli atti governativi di indirizzo e coordinamento v. le mai smentite sentenze della Corte costituzionale nn. 150/1982 e 408/1998 e la ricostruzione di M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5, 1994, 1313 ss., specie 1332-1333 (con particolare riguardo all'esigenza di legalità sostanziale degli atti adottati e ai vincoli di ordine procedimentale).

<sup>25</sup> Su questo aspetto, v. almeno N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, iv ss. ed E. CAVASINO, *Le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-statale*, relazione al seminario AIC, cit., in *Rivista AIC*, 3, 2022, 247 ss.

<sup>26</sup> *Contra*, però, M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, cit., 10 ss.

<sup>27</sup> Mi trova concorde l'opinione di quanti ricordano che «le competenze amministrative presuppongono una legge, nel rispetto dell'art. 97 Cost.» e che le modifiche introdotte sulla base di presupposti puntuali rispondono agli impegni assunti nei confronti dell'Unione europea (il virgolettato è in F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo*, cit., 13). Già prima del D. L. n. 77/2021, la legge di bilancio per il 2021 (L. n. 178/2020) aveva inoltre stabilito (commi 1037-1050) le prime misure

La legificazione del Piano, seppure indiretta, rinnova evidentemente numerose questioni e, per quanto qui specificamente rileva, l'esigenza di delimitare l'area possibile della disciplina della legge in materia di programmazione rispetto all'ambito dell'autonomia regionale; non solo perché, come in passato, la linea di confine fra legislazione nazionale e legislazione regionale non è definita in modo rigido dall'elencazione delle materie spettanti alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ma in ragione dei principi costituzionali in materia di funzioni amministrative degli enti territoriali<sup>28</sup>.

L'analisi dell'incidenza dispiegata dal Piano sul rapporto centro-periferia acquista quindi rilievo cruciale; perché «il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno» sono obiettivi che tutte le componenti del PNRR devono perseguire<sup>29</sup> ed in quanto i medesimi obiettivi involgono le competenze legislative e amministrative delle Regioni e degli altri enti territoriali<sup>30</sup>.

L'invocazione di titoli di competenza esclusiva dello Stato nella legislazione recentemente approvata per istituire l'assetto organizzativo funzionale all'implementazione del PNRR costituisce dunque la premessa di una disciplina attuativa ulteriore<sup>31</sup>, grazie alla quale le funzioni di direzione politica

attuative del programma *Next Generation EU*; nel D. L. n. 77/2021 sono inserite altre previsioni finalizzate ad accelerare e snellire le procedure di implementazione, rafforzando la capacità amministrativa delle istituzioni nazionali coinvolte.

<sup>28</sup> Molte previsioni dettate indirizzano l'attività del legislatore futuro sia statale che regionale e l'adozione di ulteriori atti di pianificazione od altri atti amministrativi, sia statali che regionali. Il legame tra riforme e investimenti è chiarito nella seconda parte del PNRR intitolata a Riforme e Investimenti; tutti i piani nazionali di ripresa e resilienza - è sancito solennemente - sono «innanzitutto piani di riforma» perché le linee di intervento devono essere necessariamente accompagnate da una strategia complessiva finalizzata a «migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto», in modo da incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese. All'attuazione delle previsioni del Piano, le Regioni sono chiamate a concorrere sia per la parte relativa alle pubbliche amministrazioni, ma anche intervenendo nei diversi settori affidati alla loro competenza legislativa e amministrativa con gli strumenti di azione tradizionali (leggi, atti di pianificazione - sia strategica che di settore - atti amministrativi generali) e con strumenti ulteriori, declinati in relazione al peculiare coinvolgimento di ciascuna di esse in relazione al PNRR.

<sup>29</sup> Le Componenti del piano sono sedici, aggregate in sei Missioni: *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Coesione e inclusione; Salute*.

<sup>30</sup> In ragione di ciò, benché la responsabilità della programmazione degli interventi e della messa a punto della *governance* relativa alla implementazione del Piano sia formalmente demandata ai soli governi nazionali, le istituzioni europee ed il Regolamento del *Recovery Fund* raccomandano di consultare tutti i livelli territoriali di governo, sia in fase di formulazione che di attuazione del Piano, cfr. B. BALDI, S. PROFETI, *Le Regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali di accesso all'agenda*, in *Riv. it. di pol. pubbliche*, 2021, 432.

<sup>31</sup> L'art. 2 del D. L. n. 77/2021 richiama le lettere *a*) dell'art. 117 Cost. («politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea») ed *m*) («determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»). L'insufficienza del rinvio ai ricordati titoli di intervento statale è evidenziata, tra gli Altri, da C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide*

allocate al centro devono confrontarsi con il potere di governo riconosciuto alle collettività locali minori<sup>32</sup>.

Ne discende l'esigenza di definire un assetto dei pubblici poteri *funzionale* allo scopo, in ossequio all'idea che la valorizzazione del sistema delle autonomie territoriali possa essere realizzata attraverso una grande programmazione economico-sociale, intesa come «azione per indirizzi» che consente «al livello di governo sovraordinato di esercitare la propria influenza sugli enti inferiori senza escludere l'autodeterminazione e autonomia degli enti territoriali»<sup>33</sup>.

Questo legame, del resto, ha già ispirato alcuni tra gli interventi legislativi più rilevanti in materia di ordinamento regionale<sup>34</sup>; in particolare, la seconda legislazione di trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni che, dopo il sostanziale fallimento degli undici decreti delegati approvati in attuazione della legge-delega n. 281/1970, è stata approvata per concretizzare una distribuzione delle competenze coerente con l'idea che la programmazione possa assolvere al ruolo di cerniera dell'organizzazione di uno Stato pluralista<sup>35</sup>.

Alle scelte politico-legislative del biennio 1975-77, per molti versi criticabili, si deve così un regionalismo nuovo, ispirato dal superamento del vecchio

del PNRR, in *Le Regioni*, 2021, 151-152.

<sup>32</sup> Questa esigenza è stata già affrontata dal legislatore statale, prendendo in considerazione le regioni (o comunque la dimensione regionale) in occasione delle passate programmazioni e riaffermando la responsabilità statale quanto alla programmazione e relativamente alla gestione di alcuni grandi interventi di portata nazionale senza trascurare la disciplina dei raccordi tra livello nazionale e livello regionale. Sebbene inattuata, già la legge di piano n. 685/1967 aveva posto il problema della competenza normativa regionale in materia di pianificazione economica e del rapporto tra questa e l'indirizzo pianificatorio veicolato dalla legge di piano (v. in particolare l'art. 3, comma 1, L. n. 685/1967 che chiarisce: «Con successive leggi saranno fissate le modalità e le procedure per la programmazione, nel rispetto delle competenze e dei diritti costituzionali delle Regioni»). In seguito, altre leggi settoriali hanno disciplinato i raccordi necessari all'attuazione della programmazione voluta dal legislatore statale; a titolo puramente esemplificativo, può farsi riferimento alle leggi n. 48/1967 sulle strutture della programmazione e n. 132/1968 sull'assistenza ospedaliera, ricordate da M. NIGRO, *Lineamenti generali*, in *Manuale di diritto pubblico*, III, cit., 39.

<sup>33</sup> Cfr. ancora M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri. III*, loco ult. cit. che sottolinea l'idoneità del *metodo programmatico* a collocare l'apparato dello Stato, le regioni e gli enti locali minori, al «giusto posto nella trama dei rapporti che tutti coinvolge».

<sup>34</sup> Sulla tecnica di «riuso selettivo» di soluzioni organizzative preesistenti si esprime in senso critico (seppure rispetto ad altre forme di re-impiego), S. NICCOLAI, *L'influenza del Pnrr sui processi di decisione politica*, Relazione al seminario AIC su «PNRR e ordinamento costituzionale», cit., ora in *Rivista AIC*, cit., 224.

<sup>35</sup> I decreti delegati di trasferimento del biennio 1971-72 (la c.d. prima regionalizzazione) avevano dato un'interpretazione restrittiva dei principi e criteri direttivi della delega contenuta nell'art. 17 della L. n. 281/1970 ed operato un cospicuo ritaglio di competenze statali nelle materie regionali (puntualmente avallato dalla giurisprudenza costituzionale, cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 138 e 142 del 1972). Con la legge n. 382/1975 e i decreti delegati del 1977 tuttavia, il legislatore statale delinea un modello nuovo che affida al raccordo tra livello nazionale e livello regionale di programmazione il compito di tracciare il confine (necessariamente mobile) tra centro e periferia, in modo da garantire la realizzazione degli interessi perseguiti dal governo programmato dell'economia e dall'intervento pubblico in campo economico-sociale.



impianto separatista e proteso ad assicurare una gestione *sistematica e programmata* delle attribuzioni attraverso un ampliamento dell'ambito delle competenze legislative regionali<sup>36</sup>.

Il raggruppamento delle voci di potestà legislativa concorrente in quattro settori organici rappresenta non solo la premessa di un'ampia integrazione delle materie elencate con ambiti desunti in via interpretativa dalla combinazione di più voci<sup>37</sup>, ma della riduzione delle funzioni amministrative direttamente esercitate da ciascuna Regione che, almeno nelle intenzioni, eleva queste ultime al ruolo di enti di governo e istituzioni di snodo del rapporto tra Stato e sistema delle autonomie territoriali<sup>38</sup>.

L'impossibilità di ripercorrere in questa sede l'ispirazione complessiva di quella legislazione e la temperie politica e culturale in cui si colloca la c.d. seconda regionalizzazione non esime quindi dal ricordare che il secondo trasferimento di funzioni dallo Stato nasce con questa ambizione e ridefinisce le competenze degli enti territoriali per consentirne un ampio coinvolgimento nelle nuove forme di intervento pubblico di cui si persegue al tempo stesso la democratizzazione, affidando il mantenimento dell'unità di indirizzo al coordinamento nel procedimento amministrativo.

<sup>36</sup> Le competenze legislative dello Stato e delle Regioni sono reinterpretate in modo da realizzare, per tutti i trasferimenti e le deleghe, una identificazione delle materie per settori organici «non in base alle competenze dei Ministeri, degli organi periferici dello Stato e delle altre istituzioni pubbliche, ma in base a criteri oggettivi desumibili dal pieno significato che esse hanno e dalla più stretta connessione esistente tra funzioni affini, strumentali e complementari». Sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 3, punto 1) della L. n. 382/1975, l'art. 7 del D.P.R. n. 616/1977 formalizza un uso congiunto degli articoli 117, comma 2 e 118 comma 2 Cost. (v.t.), che non solo permette di associare alla competenza legislativa regionale di attuazione di norme statali, intesa in modo analogo alla potestà concorrente, la delega di funzioni amministrative dallo Stato in alcuni ambiti (soprattutto in materia di ordinamento dei poteri locali o attività attinenti allo sviluppo economico in campo commerciale, industriale o energetico) ma, per le materie o parti di materia in cui sono delegate funzioni amministrative dallo Stato, legittima le Regioni ad adottare «norme legislative di organizzazione e di spesa, nonché norme di attuazione ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 Cost.».

<sup>37</sup> Sul punto, cfr. M. NIGRO, *Il governo regionale e locale*, in G. AMATO, A. BARBERA, (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. II. L'organizzazione costituzionale*, V ed., Bologna 1997, 379-380, che ricorda, tra le ipotesi di ampliamento delle materie, il caso della «tutela dell'ambiente dagli inquinamenti» (derivante dalla combinazione di assistenza sanitaria e ospedaliera, urbanistica e lavori pubblici), della «protezione della natura» (derivante dalla combinazione di agricoltura e foreste, caccia, pesca, urbanistica); dei «consorzi industriali» (discendente dalla combinazione di lavori pubblici e urbanistica nel quadro dello sviluppo economico). Sulla Regione come ente di governo del sistema amministrativo degli enti territoriali, v. invece A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, Il Mulino, Bologna 1973, 2 ss.

<sup>38</sup> L'assetto complessivo può essere così sintetizzato: «per ogni materia lo Stato esplica un ruolo di legislazione e di programmazione generale, la Regione un ruolo di legislazione e di programmazione specifica, gli enti territoriali minori (i Comuni) un ruolo di amministrazione organicamente concepito» (il virgolettato è in M. NIGRO, *Il governo regionale e locale*, cit., 365).

Un disegno senz'altro ambizioso che rimarrà - com'è noto - inattuato, in quanto il vessillo delle politiche pubbliche unitarie si trasformerà presto in strumento di compressione dell'autonomia degli enti territoriali.

La predeterminazione degli indirizzi della programmazione nazionale o dell'ambito assegnato ad interventi diretti di pertinenza statale in materie di competenza regionale occuperà un'area via via più ampia e, soprattutto attraverso la legislazione di settore, vanificherà l'idea che la programmazione debba essere intesa come *metodo* (e non come materia statale), che i pubblici poteri devono seguire nell'esercizio delle proprie competenze<sup>39</sup>.

Il gradualismo normativo che dovrebbe associarsi al raggiungimento di obiettivi condivisi ma declinabili su base territoriale sarà invece compromesso da una riorganizzazione al ribasso del rapporto centro-periferia<sup>40</sup>; la dimensione politica dell'autonomia regionale risulterà schiacciata dalla centralità dello Stato e con essa l'autonomia di indirizzo politico-amministrativo degli enti minori che, formalmente difesa dalla conformazione con leggi generali dello Stato, sarà da queste soffocata<sup>41</sup>, attraverso l'imposizione di un assetto di poteri condivisi<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Attorno ai contenuti della programmazione prende corpo infatti la funzione amministrativa di indirizzo e coordinamento che, riservata allo Stato nei confronti della sola potestà amministrativa regionale, si estende a ridisegnare i confini della potestà legislativa, sia concorrente che esclusiva (v. già l'art. 17 della L. n. 281/1970 che fa riferimento ad «attività che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche derivanti dagli obiettivi della programmazione economica nazionale e dagli obblighi internazionali dello Stato»).

<sup>40</sup> Tra le cause di tale evoluzione spicca l'adozione di leggi di programmazione e intervento puntuale adottate dallo Stato, che tradiscono l'idea di coordinamento tra Stato e Regioni introdotta nel 1975 (v. art. 3, L. n. 382/1975). Ne discende, nel corso degli anni Ottanta, una netta inversione di tendenza nel processo di regionalizzazione e il ritorno al centralismo decisionale, sia attraverso l'adozione di norme statali di dettaglio nelle materie di potestà concorrente che grazie all'uso della funzione governativa di indirizzo e coordinamento, concepita per somministrare indirizzi agli enti territoriali ma concretamente impiegata per dettare previsioni puntuali ed inderogabili da parte di successivi interventi normativi regionali (cfr., *ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 177/1988). Non possono inoltre tacersi le inadeguatezze dell'assetto preesistente di Comuni e Province su cui si sofferma, tra gli Altri, G. GARDINI, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, *Le Istituzioni del federalismo*, disponibile all'indirizzo [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it), 1.2., 2010, 11 ss., specie 19.

<sup>41</sup> Ciò è in parte imputabile all'ambiguità di alcune norme costituzionali sul ruolo delle regioni. Il riferimento è al combinato disposto degli artt. 129 e 117, c. 1, Cost. (v.t.) che, nel prevedere che la Regione possa disporre di una propria amministrazione periferica ed istituire enti pubblici da essa dipendenti, introduce un modello alternativo rispetto a quello della Regione come ente di amministrazione indiretta necessaria, cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova 1979, 351.

<sup>42</sup> Così S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma 1998, 86. Ricorda inoltre S. STAIANO, *Art. 5. Costituzione italiana*, Carucci, Roma 2017, 56-57, che una delle ragioni dell'insuccesso risiede «nell'orientamento "panregionalista" della Commissione» che riserva minore attenzione al come garantire il completamento del disegno organizzativo attraverso un'adeguata legislazione (regionale) di delega delle funzioni agli enti locali infra-regionali (art. 118, c. 3, Cost. v.t.).

### 3. La Regione come ente “di governo”

Al sostanziale fallimento del metodo programmatico come strumento di valorizzazione delle autonomie territoriali sopravvive, cionondimeno, il superamento dell'impianto separatista del nostro regionalismo che, sebbene sulle «gambe assai deboli» del modello *cooperativo* continua a connotare il percorso attuativo del dettato costituzionale<sup>43</sup>.

Dall'inizio degli anni Novanta, inoltre, le istanze del sistema delle autonomie riprendono quota, accolte dalla legislazione ordinaria anche grazie al deflagrare della crisi del sistema dei partiti tradizionali.

Alla luce di un inatteso legame con i principi ispiratori della L. n. 382/1975<sup>44</sup>, il terzo trasferimento di funzioni dallo Stato al sistema delle autonomie si ispira anch'esso all'idea che l'art. 117 Cost. non costituisca un vincolo puntuale per l'identificazione delle materie; la L. n. 59/1997 anticipa in gran parte gli approdi della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione e, ridisegnato interamente il sistema amministrativo delle autonomie territoriali sulla base del principio di sussidiarietà verticale, formalizza il superamento del principio di parallelismo tra potere legislativo e potere amministrativo regionale per affrontare «il mare aperto della traslazione in norma di un apparato culturale e ideologico molto connotato»<sup>45</sup>.

L'obiettivo è attribuire la parte più rilevante dell'amministrazione al governo locale (ai Comuni anzitutto), relegando l'intervento diretto nella società dell'amministrazione statale o regionale al rango di eccezione destinata a trovare applicazione solo qualora sussistano esigenze di esercizio unitario della funzione<sup>46</sup>.

La mancanza di una riflessione consapevole sul rapporto tra unità e autonomia condiziona tuttavia la riscrittura a livello costituzionale del diritto regionale e degli enti locali che, di poco successiva, conserva diverse incertezze in merito al ruolo della Regione come ente di governo dell'amministrazione territoriale e istituzione di snodo di una programmazione nazionale autonomamente specificata<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Il virgolettato è in M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994, 1321.

<sup>44</sup> Si sofferma su questo aspetto, S. STAIANO, *Art. 5*, cit., 78 ss., evidenziando la contiguità tra l'impostazione della L. n. 59/1997 e il trasferimento di funzioni *per settori organici* del biennio 1975-77.

<sup>45</sup> Ancora IDEM, *Art. 5*, 85.

<sup>46</sup> Ancora G. GARDINI, *Dalla “questione meridionale”*, cit., 23, evidenzia che: «Il principio di sussidiarietà, peraltro, è puntualmente associato al principio di adeguatezza, come due facce della medesima medaglia: la prima opera a favore dei Comuni, mentre la seconda agisce a sfavore degli enti locali che non hanno adeguate dimensioni, capacità, risorse per gestire le funzioni devolute».

<sup>47</sup> Sull'esigenza di recuperare tale ruolo sono ritornati, da ultimo, i relatori del Convegno “*Il PNRR e le Assemblee legislative*”, svoltosi a Torino il 1° aprile 2022 ed organizzato dal Comitato per

Protagonista della ridefinizione del modello di regionalismo accolto dal nuovo Titolo V rimane pertanto la giurisprudenza costituzionale, che prospetta soluzioni volte a sopperire alle non poche contraddizioni presenti nel testo<sup>48</sup>; sia sul versante del riparto di potestà legislativa - frettolosamente ridefinito dai nuovi elenchi di materie dell'art. 117 Cost. - che sul piano dell'amministrazione, in cui l'affermazione di una competenza generale dei Comuni, a soppiantare il parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, crea non pochi problemi interpretativi.

Le pronunce emesse nei primi anni del Duemila si protendono ad operare una razionalizzazione delle lacune e incongruenze scaturenti dalla riforma e a fornire soluzioni volte a garantire la coesistenza delle attribuzioni legislative statali e regionali in caso di competenze inestricabilmente intrecciate<sup>49</sup>; elaborano al tempo stesso meccanismi specifici per affrontare i problemi del sistema amministrativo, in ragione della formulazione scarna delle nuove disposizioni costituzionali<sup>50</sup>.

Il ruolo creativo della sentenza n. 303 del 2003 è unanimemente riconosciuto; questa imposta nei tratti essenziali un modello organizzativo nuovo, destinato a snodarsi sul piano dell'amministrazione ma pensato per consentire l'attuazione di politiche pubbliche trasversali alla distribuzione delle competenze legislative tra i diversi livelli di governo<sup>51</sup>.

La pronuncia ha il merito di affrontare il problema amministrativo rappresentato dall'eventualità che sia necessario realizzare interventi di dimensione

la Legislazione della Camera dei deputati e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province, in collaborazione con il Consiglio regionale del Piemonte. È possibile ascoltare gli interventi sul canale *YouTube* della Camera dei Deputati.

<sup>48</sup> In assenza di previsioni costituzionali che espressamente dispongano come provvedere per l'ipotesi di attrito tra competenze legislative statali e regionali, il problema è risolto dalla Corte costituzionale, cui si deve la sostanziale flessibilizzazione del riparto, cfr. da ultimo, F. TRIMARCHI-BANFI, *Sul regionalismo cooperativo*, in *Dir. amm.*, 2021, 123 ss.

<sup>49</sup> Sull'intreccio delle competenze legislative e sul ruolo della Corte costituzionale, cui si deve nella risoluzione delle contraddizioni scaturenti dagli artt. 117 e 118 Cost., v. per tutti, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, V ed., Giappichelli, Torino, 2022, 167 ss. (anche per ampie indicazioni bibliografiche, 201 ss.).

<sup>50</sup> Il principio di sussidiarietà verticale viene così riletto come limite alla discrezionalità del legislatore (sia statale che regionale) in fase di attribuzione delle competenze amministrative, in quanto si ritiene che dallo stesso derivi una sorta di riserva di legge rinforzata per introdurre deroghe alla titolarità comunale della funzione amministrativa. Secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003, non solo lo spostamento verso l'alto della funzione è ammesso solo per legge ma quando ravvisi l'esigenza di esercizio unitario della funzione il legislatore dovrà rispettare i principi di adeguatezza e differenziazione, disciplinando un procedimento idoneo a coinvolgere gli enti spogliati della competenza. Osserva G. GARDINI, *Dalla "questione meridionale"*, cit., 28-29, che rispetto alla riforma Bassanini il nuovo art. 118 Cost. introduce una fondamentale innovazione, in quanto in fase di devoluzione delle competenze guarda ai Comuni, cui intesta la generalità delle attribuzioni amministrative, comportando un drastico ripensamento del ruolo dell'amministrazione regionale.

<sup>51</sup> Sul punto, da ultimo, C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano*, cit., 143 ss.

ultra-regionale in materie di competenza regionale (qualcuno parlerà di materie ‘dimenticate’ dall’art. 117 Cost.) e lo risolve ammettendo l’intervento legislativo dello Stato, anche a contenuto puntuale, purché lo spostamento delle competenze dal livello comunale al livello superiore metta capo ad un’intesa tra lo Stato e le Regioni.

In questa fase, l’applicazione del principio di leale collaborazione ancora esclude i Comuni dalla partecipazione al procedimento strumentale a promuovere l’intesa<sup>52</sup>; in seguito, tuttavia, la Corte costituzionale si fa carico di questa esigenza<sup>53</sup>, come della necessità di derogare, in nome del principio di buon andamento dell’amministrazione, ad una declinazione rigorosa del principio di coinvolgimento procedimentale sancito dalla sentenza n. 303<sup>54</sup>.

Le soluzioni prospettate avrebbero dovuto essere formalizzate in norme di legge; queste mancano, però, unitamente all’auspicabile ri-definizione dei meccanismi di raccordo tra Stato ed enti territoriali che, unitamente ad una disciplina rinnovata della rete di organi a composizione mista via via stratificatasi nel sistema, dovrebbe promuovere il coordinamento tra apparati centrali e rappresentanti degli enti periferici<sup>55</sup>.

Quando si parla di de-quotazione dell’autonomia politica regionale si fa riferimento anche agli effetti di questa opzione, che mantiene lo Stato al

<sup>52</sup> Sebbene titolari di una competenza amministrativa generale (art. art. 118 Cost.) e benché le scelte operate ricadano nel loro territorio alterando l’assetto del territorio precedentemente pianificato, cfr. ancora A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., 218-219.

<sup>53</sup> La Corte costituzionale affronta questo profilo qualche anno dopo ed estende l’esigenza di coinvolgimento nel processo decisionale ai soggetti istituzionali rappresentativi dei Comuni, cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 383/2005 e 163/2012.

<sup>54</sup> È ammesso infatti che, in determinate ipotesi, il coinvolgimento regionale possa legittimamente rivestire la forma del parere obbligatorio (cfr. Corte costituzionale, sentt. nn. 285/2005 e 278/2010) e comunque, dopo alcune pronunce immediatamente successive alla revisione costituzionale che concepiscono l’intesa in senso forte, si consolida l’orientamento che questa ponga una mera obbligazione di mezzi e non di risultato (sent. n. 169 del 2020, ma tale orientamento può essere fatto risalire alla sent. 121 del 2010), quindi «la necessità di reiterare le trattative per addivenire a un accordo, senza che questo assurga a condizione di blocco della procedura», così C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, disponibile all’indirizzo [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 1, 2021, 295.

<sup>55</sup> Sui limiti specificamente ascrivibili al ‘sistema delle Conferenze’, v. R. CARIDÁ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Cedam, Padova, 2018, 73 ss.; più di recente, ancora C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, cit. specie 291-292 (in cui si ripercorre l’evoluzione storica della disciplina sulla conferenza Stato-Regioni nata negli anni Ottanta): «La nascita della conferenza Stato-Regioni segna una discontinuità con il passato: essa presuppone una nuova concezione degli enti regionali, concepiti non più come articolazioni decentrate dello Stato ma quali soggetti propriamente politici». Nell’esprimere una valutazione sulla sistematizzazione della disciplina originaria avvenuta grazie al D. Lgs. n. 281/1997 (tuttora in vigore) aggiunge: «Le funzioni della conferenza riflettono questa incerta natura: sovente esercitate a livello di attuazione amministrativa, non per questo sono prive di rilievo politico generale» (292).

centro dell'intermediazione dei diversi livelli territoriali<sup>56</sup> e che, unita alla perdurante inadeguatezza di Comuni e Province, ridimensiona le potenzialità insite nel combinato disposto degli artt. 117 e 118 Cost., da cui dovrebbe derivare l'attribuzione agli enti territoriali esclusivamente amministrativi di funzioni *proprie* e un ripensamento del ruolo dell'amministrazione regionale essenzialmente in chiave di indirizzo e programmazione<sup>57</sup>.

La dimensione politica dell'autonomia amministrativa regionale non manca ovviamente di coniugarsi con le dinamiche istituzionali del nuovo regionalismo, in cui Presidenti legittimati dall'elezione diretta difendono la posizione conquistata grazie alla gestione di una fetta consistente della spesa pubblica (concentrata essenzialmente sulla sanità) e all'adozione di scelte organizzative marcatamente incidenti sul godimento dei diritti costituzionali dei cittadini<sup>58</sup>.

Ciononostante, la programmazione a livello regionale è spesso negletta, anche in ragione di una carente programmazione settoriale nazionale "a monte" che, conservando il governo centrale di alcuni processi, dovrebbe ridefinire i contorni dell'autonomia degli enti territoriali.

La mancata previsione di una competenza legislativa esclusiva sull'ordinamento locale e la parificazione sul piano costituzionale di Comuni, Province e Regioni operano in direzione analoga; la regia regionale dell'apparato amministrativo rimane esposta al ruolo assolto dalle fonti di autonomia locale, sottoposte all'occorrenza da interventi pervasivi del legislatore statale<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> Sul piano dell'amministrazione, l'impostazione rigorosamente dualistica cui mira il nuovo art. 118 Cost., con le Regioni enti di indirizzo e programmazione e i Comuni e le Province titolari di compiti di gestione è quindi depotenziata, in quanto spesso ritenuta contrastante con l'esigenza di tenuta dell'ordinamento.

<sup>57</sup> Rileva al tempo stesso la tendenza di molte Regioni a ri-accentrare in forma legislativa scelte operative (sul punto, di recente, cfr. Corte costituzionale sentenze nn. 9 e 179 del 2019).

<sup>58</sup> Sul condizionamento determinato dalle norme organizzative sulle norme regolatrici di situazioni soggettive, cfr. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 3, 2002, 345 ss. Più recentemente, con specifico riguardo all'esperienza pandemica e ai riflessi nel settore della sanità, cfr. A. PIOGGIA, *La lezione dell'epidemia di Covid-19 sul sistema sanitario e il ruolo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, disponibile all'indirizzo [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it), numero speciale, 2020, 17 ss. e S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2, 2020, 531 ss., specie 550 ss.

<sup>59</sup> Per un *exkursus* sulla giurisprudenza costituzionale recente in materia di governo del territorio, ponendo a confronto l'atteggiamento rigoroso del giudice delle leggi quando si tratta di 'difendere' le prerogative comunali da leggi-provvedimento regionali e le scelte più lasche, operate rispetto a norme di legge dello Stato che invocano clausole generali e materie trasversali (quali la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e la perequazione delle risorse finanziarie o la tutela della concorrenza), rinvio a P.L. PORTALURI, *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi*, disponibile all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 29, 2021, 16 ss., specie 35 ss. Si discosta però dal filone giurisprudenziale ricordato, la sentenza della Corte costituzionale, n. 116/2020 (con nota di F. FERRARI, *Il giudizio comparativo tra atti colpisce anche la fonte*

L'adozione del PNRR si innesta in questo quadro contraddittorio, ma offre alle autonomie una preziosa occasione di rilancio<sup>60</sup>; non solo perché l'inclusione sociale, declinata anche in termini di coesione territoriale, costituisce un asse strategico del Piano<sup>61</sup>, ma per il coinvolgimento di tutte le amministrazioni (centrali, regionali e locali), secondo le rispettive competenze e responsabilità, nell'attuazione degli interventi previsti<sup>62</sup>.

Com'è stato ricordato di recente, «una quota rilevante delle linee di investimento attivate dal PNRR coinvolge le autonomie territoriali come soggetti attuatori» - ovvero soggetti che assumono la responsabilità della realizzazione operativa degli interventi tramite l'avvio, l'esecuzione, il monitoraggio e la rendicontazione degli stessi (i cosiddetti interventi a regia) - e «anche quando non rivestono tale ruolo le Amministrazioni locali partecipano come destinatari finali dei grandi progetti attivati a livello nazionale»<sup>63</sup>.

*primaria statale: ancora su riserva di amministrazione e leggi-provvedimento (nota a C. Cost. n. 116 del 2020), in Forum di Quaderni Costituzionali, disponibile in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 3, 2020, 136 ss.,*

<sup>60</sup> Cfr. *Il PNRR e le Assemblee legislative*, Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022, Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle Province autonome, pag. 28, in cui si legge: «il raggiungimento degli obiettivi indicati nei tempi prestabiliti richiede «uno sforzo congiunto del sistema Paese».

<sup>61</sup> Come ho già ricordato, il PNRR italiano si sviluppa intorno a tre assi strategici - digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale - e, organizzato intorno a sei Missioni, mira a 'rivoluzionare' la macchina statale nel suo complesso, attraverso la riscrittura di centinaia di procedimenti amministrativi. Le *Linee guida* elaborate dalla Commissione europea per l'elaborazione dei PNRR identificano inoltre le 'Componenti' come ambiti in cui aggregare progetti di investimento e riforma dei Piani stessi (nella sezione del Piano dedicata alla descrizione degli *Obiettivi generali* e della sua struttura si illustrano le ragioni che inducono a considerare i tre assi strategici quali priorità trasversali del Piano, in [www.governo.it](http://www.governo.it), pp. 14-15). Il Piano si articola pertanto in sedici componenti che confermano l'interconnessione tra le misure proposte, in quanto riflettono riforme e priorità di investimento in un determinato settore o area di intervento, ma anche attività o temi correlati, finalizzati ad affrontare sfide specifiche, v. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 13-16.

<sup>62</sup> Solo per riportare alcuni dati, a titolo esemplificativo, è sufficiente evidenziare che circa il 36% dei fondi disponibili con riguardo ai progetti indicati nel PNRR e nel fondo complementare sono riferite a progetti e programmi localizzabili a livello regionale e locale. Inoltre, considerando in modo specifico le Missioni 5 e 6 (*Inclusione e Coesione e Salute*), il 93% delle risorse disponibili è destinato prevalentemente agli enti locali, percentuale che nel caso della missione *Salute* sale al 97% di risorse destinate alle Regioni, cfr. *Il PNRR e le Assemblee legislative*, Nota tematica, cit., pag. 27. Si legge ancora nella *Nota tematica*, cit., 28: «Ad esempio, con riferimento all'obiettivo caratterizzante della riduzione del divario economico e infrastrutturale tra le diverse aree del Paese, potrebbe risultare la non compiuta coerenza dei criteri individuati a livello centrale rispetto alle reali esigenze dei territori; oppure, da un altro punto di vista, che le amministrazioni destinatarie degli interventi non dispongano della capacità progettuale di intercettare le risorse».

<sup>63</sup> I virgolettati sono in A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, Relazione al seminario AIC "PNRR e ordinamento costituzionale", in *Rivista AIC*, cit., 239 ss. Per una ricostruzione completa delle diverse declinazioni della nozione di "soggetto attuatore", v. M. CECCHETTI, *L'incidenza del Pnrr sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi*

C'era dunque da attendersi una partecipazione degli enti territoriali alla definizione dell'agenda politica del Piano che, in ragione dell'interconnessione tra competenze legislative statali e regionali<sup>64</sup>, avrebbe dovuto ispirare l'attivazione di meccanismi di raccordo tra Stato e regioni, garantendo l'emersione delle istanze dei territori nel processo decisionale. I canali tradizionali di partecipazione non hanno funzionato però e il coinvolgimento regionale è stato limitato<sup>65</sup>.

Certamente la reputazione non lusinghiera dell'Italia riguardo alla capacità d'impiego dei fondi strutturali europei e la guida tecnica del Governo in carica hanno esplicitato un'efficacia condizionante in questa direzione<sup>66</sup>; la scarsa influenza delle regioni può essere però imputata anche ad altri fattori, fra cui spicca il ripercuotersi delle fratture partitiche sullo svolgersi del rapporto tra Esecutivo nazionale e 'Governatori'<sup>67</sup>.

Neppure l'istituzione di un gruppo ristretto di presidenti per il coordinamento interregionale in seno alla Conferenza delle regioni, pensata per assolvere al ruolo di sintesi delle proposte regionali al fine di una più efficace interlocuzione con il Governo, ha garantito l'elaborazione di proposte

*amministrativi*, Relazione al seminario AIC, cit., ora in *Rivista AIC*, cit., 281 ss., specie 296 ss.

<sup>64</sup> Le Regioni sono titolari di potestà legislativa in molti ambiti connessi alle Missioni assunte dal Piano; sia per dare più ampia attuazione alle riforme approvate dal legislatore statale quanto per creare condizioni idonee a favorire lo svolgimento di attività produttive e servizi sociali sviluppando l'indirizzo dalla pianificazione nazionale, cfr. S. PROFETI, B. BALDI, *Le Regioni e il PNRR*, cit., 431 ss.,

<sup>65</sup> Non solo il tema PNRR non ha costituito oggetto di confronto nelle conferenze istituzionali (Conferenza Stato-Regioni e Unificata), ma neppure la Conferenza delle Regioni (ritenuta sede informale di coordinamento) ha esplicitato un'influenza decisiva. Il Ministro degli affari europei accorda in questa sede alle Regioni la possibilità di presentare le proprie proposte progettuali e, sempre tramite la Conferenza, le Regioni sono ammesse alle riunioni del CIAE, in particolare del Comitato tecnico di valutazione, che in questa fase è l'organo di coordinamento del PNRR a supporto dell'azione del Ministro per gli affari europei, cfr. B. BALDI, S. PROFETI, *Le regioni italiane e il PNRR*, cit., 436 (che riferiscono di ben sei incontri informali con i Ministri competenti per un dialogo sul PNRR). La Conferenza delle regioni - tramite la predisposizione di quattro documenti votati all'unanimità - chiede ma non ottiene di partecipare, tramite il Presidente, alla Cabina di regia nazionale nel rispetto del principio di leale collaborazione. Neppure riceve indicazioni univoche sul tipo di coinvolgimento delle regioni che il Governo intende promuovere in fase attuativa, né informazioni sui progetti in via di predisposizione dai Ministeri.

<sup>66</sup> È stato tuttavia evidenziato dal Comitato europeo delle Regioni - si veda Comitato europeo delle Regioni, *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, Bruxelles, 2021 - alla luce di quanto segnalato in seguito ad un'indagine compiuta su otto Stati (tra cui l'Italia) circa il livello di partecipazione degli enti regionali e locali ai fini della preparazione del rispettivo Piano nazionale per la ripresa e resilienza (cfr. Comitato Europeo delle Regioni, 2021 *EU Regional and Local Barometer*, Bruxelles, 2021, pp. 34-35), che questi tratti risultano comuni all'esperienza di altri Stati membri dell'Unione europea. Su ciò si dovrà riflettere attentamente quando si dovranno verificare gli effetti del PNRR sul piano dell'evoluzione dei rapporti tra i livelli istituzionali previsti nel nostro ordinamento costituzionale.

<sup>67</sup> Cfr. B. BALDI, S. PROFETI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali di accesso all'agenda*, cit., 450.



condivise<sup>68</sup>; ne è derivata un'inutile competizione orizzontale che, finalizzata ad ottenere la quota più ampia delle risorse messe a disposizione dall'UE, ha determinato una dannosa frammentazione delle posizioni e l'accentramento in capo allo Stato delle decisioni fondamentali relative alla selezione degli obiettivi cui destinare le risorse stanziare<sup>69</sup>.

#### 4. *Segue. ... e contitolare della funzione di programmazione nel PNRR*

Abbandonata l'idea di accedere all'agenda politica in fase di elaborazione della proposta di Piano, le Regioni hanno ridefinito la propria posizione accettando di differire il coinvolgimento alla fase attuativa<sup>70</sup>; inutilmente, giacché anche a valle della selezione degli obiettivi, gli spazi destinati a garantire la leale collaborazione con lo Stato appaiono insufficienti, mentre la circostanza che il PNRR sia fondato essenzialmente sul dialogo tra Stati e Commissione imprime un'ulteriore spinta centralista<sup>71</sup>.

Il legislatore statale legittima l'impostazione di fondo delle scelte organizzative adottate auto-qualificando il proprio titolo di intervento<sup>72</sup>, ma non risolve gli interrogativi sul ruolo ascrivibile al sistema delle autonomie nel

<sup>68</sup> I Presidenti di regione si sottraggono ai tentativi di coordinamento e perpetuano personalismi già conosciuti durante la fase acuta della pandemia (in particolare, durante il Governo Conte II, che offre la possibilità alle Regioni, tramite il ministro per gli affari europei, di presentare proposte progettuali coordinate o singole, attenendosi alle linee guida elaborate dalla Commissione), cfr. B. BALDI, S. PROFETI, *op. ult. cit.*, 441 ss.

<sup>69</sup> Sempre l'indagine svolta da B. BALDI, S. PROFETI, *op. ult. cit.*, 442, evidenzia che l'insieme delle schede progettuali trasmesse dalle amministrazioni regionali tra ottobre e dicembre 2020 lascia emergere un eccesso di proposte di intervento regionali rispetto all'intero *plafond* di risorse messe a disposizione per l'Italia dal *Next Generation EU*. In modo indipendente dai tentativi di coordinamento, molte Regioni 'approfittano' dell'occasione per elaborare essenzialmente proposte 'proprie' con fondi a valere sul PNRR e, alla luce del concomitante avvio del nuovo ciclo di fondi strutturali europei per il periodo 2021-2027, per presentare piani di investimento non destinati a confluire in un unico piano nazionale, ma calibrati esclusivamente sulle esigenze del proprio territorio. Una partecipazione effettiva all'elaborazione di un programma di carattere nazionale si ravvisa solo tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021, quando le regioni del Mezzogiorno decidono di portare avanti istanze condivise; scelta premiante per il Sud, che fa salire (ad aprile 2021) la quota di risorse destinate alle regioni storicamente più svantaggiate (benché le regioni del centro-nord lamentino di essere state più duramente colpite dalla pandemia), incentivando anche le altre ad un approccio analogo (per esempio quelle del centro Italia).

<sup>70</sup> Per indicazioni puntuali in ordine allo svolgimento delle ultime riunioni della Conferenza delle regioni prima dell'invio del Piano alla Commissione, v. ancora B. BALDI, S. PROFETI, *op. ult. cit.*, 431 ss., specie 446.

<sup>71</sup> In nome della ritrovata unità nazionale, il Piano sottende una ridefinizione del punto di equilibrio tra attribuzioni locali ed esigenze unitarie alla luce dell'elaborazione centralizzata delle scelte politiche più grandi; in questo senso anche C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, 2021, 151-152.

<sup>72</sup> Ai sensi dell'art. 1, commi 2 e 3, i contenuti della disciplina dettata sono ricondotti ai *rapporti con l'Unione Europea* (lett. a) e alla *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* (lett. m) dell'art. 117, c. 2 Cost.

perseguimento degli obiettivi dichiarati dal Piano<sup>73</sup>; non solo perché la tecnica dell'auto-qualificazione «lascia il tempo che trova», ma in quanto i contenuti del programma hanno in gran parte sicura vocazione territoriale<sup>74</sup>.

Gli impegni/obiettivi assunti a livello europeo (implicitamente evocati dalla lett. *a*) dell'art. 117 Cost.) si snodano infatti lungo tre assi strategici (*Digitalizzazione e innovazione, Transizione ecologica e Inclusione sociale*) che, indiscutibilmente trasversali e specificati in Componenti, a propria volta aggregate in Missioni<sup>75</sup>, confermano l'inadeguatezza di un riparto di potestà legislativa incentrato sulle materie alle esigenze di una grande programmazione economico-sociale<sup>76</sup>.

Né può dirsi risolutivo il richiamo della competenza finalistica del legislatore statale indicata nella lett. *m*); pur volendo assumerne il carattere prevalente, il potere di predeterminare, sulla base di apposite disposizioni di legge, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali anche nelle materie che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle Regioni non può infatti trasformarsi «nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni»<sup>77</sup>.

Infine, la formulazione dell'art. 1, c. 2 e 3 del decreto-legge non legittima un ri-accentramento generalizzato delle competenze amministrative; superato il principio di parallelismo tra funzione legislativa e amministrativa e costituzionalizzato il principio di sussidiarietà verticale, il richiamo del preminente interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi è

<sup>73</sup> La legge di conversione del decreto-legge sulla *governance* del Piano (n.108/2021) non innoterà in modo significativo l'impalcatura della *governance* né il ruolo delle regioni (su cui v. più avanti *Infra*).

<sup>74</sup> Così S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in (a cura di) N. ANTONETTO, A. PAJNO, *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, 2022, 239. Anche M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali*, cit., 286, sottolinea che riducendo «il livello di generalità del punto di osservazione e passando dalla considerazione dei soli tre assi strategici a quella delle sei Missioni, nelle quali devono prendere corpo gli obiettivi generali del PNRR ... e ancora più alla sedici Componenti in cui le singole Missioni sono suddivise, l'incidenza sulle competenze regionali emerge in termini ancor più evidenti, senza che occorran particolari sforzi analitici in chiave esemplificativa».

<sup>75</sup> Le sei missioni: sono: *Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura* (40,32 miliardi); *Rivoluzione verde e transizione ecologica* (59,47 miliardi); *Infrastrutture per una mobilità sostenibile* (25,40 miliardi); *Istruzione e ricerca* (30,88 miliardi); *Inclusione e coesione* (19,81 miliardi); *Salute* (15,63 miliardi).

<sup>76</sup> Per un'analisi puntuale delle Componenti delle singole Missioni, che confermano l'incidenza degli obiettivi previsti dal Piano sulle competenze legislative ed amministrative regionali, cfr. ancora S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, cit., 241-242.

<sup>77</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 370/2003, 219/2005, 383 e 467/2005 (quest'ultima con nota di E. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia e eguaglianza*, in *Le Regioni*, 2006, 564 ss., specie 571). Più di recente, Corte costituzionale, sentenze nn. 72/2019 e 56/2020.

formalmente inconferente e, anche se nel nuovo Titolo V non mancano meccanismi idonei a garantire la realizzazione di interventi di dimensione sovra-regionale, nessuno di essi può ritenersi trasfuso nelle norme adottate<sup>78</sup>.

Da una considerazione anche sommaria dei procedimenti attuativi anzi emerge che questi non traducono un ri-accentramento di competenze coerente con i canoni indicati dalla giurisprudenza costituzionale applicativa del principio di sussidiarietà (e ormai ascritti alla Costituzione vivente)<sup>79</sup>; piuttosto, la disciplina dettata rimane generica e, pur distinguendo tra le procedure relative all'attività di indirizzo e coordinamento generale e quelle relative alla gestione operativa, lascia irrisolte molte questioni.

Sul piano dell'*indirizzo e coordinamento generale*, in primo luogo, in quanto all'accentramento delle relative competenze non sono associati moduli collaborativi adeguati<sup>80</sup>; il legislatore nazionale attribuisce la responsabilità di indirizzo e coordinamento generale alla Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>81</sup>, ma le modalità del coordinamento con il sistema delle autonomie,

<sup>78</sup> Il coordinamento del complesso delle attività di gestione è affidato infatti al *Servizio centrale* per il PNRR istituito presso la Ragioneria generale dello Stato che, nel rispetto delle linee-guida europee, rappresenta il punto di contatto unico con la Commissione. Il sistema unitario «ReGiS» costituisce lo strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR (c. 1043 della legge di bilancio 2021). Il sistema consente la puntuale verifica di *target* e *milestones* e fornisce una vista integrata con l'analogo quadro di altri progetti in corso di realizzazione con altre fonti europee e nazionali a partire quindi dalla programmazione complementare PNRR.

<sup>79</sup> In tal senso, anche M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR*, cit., 287 ss.

<sup>80</sup> Sul punto, si veda quanto espresso nella "*Posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sulla relazione del Governo sull'attuazione del PNRR*", presentata nell'audizione del 9 febbraio 2022, presso la Commissione V (Bilancio) della Camera dei Deputati: "La Conferenza apprezza lo sforzo compiuto dal Governo nel costruire un sistema di *governance* del Piano che appare, dal punto di vista formale, tener conto delle competenze e del ruolo che hanno le Regioni nella programmazione degli interventi per lo sviluppo territoriale e nella programmazione europea. Molte proposte formulate dalla Conferenza sono state accolte e inserite nella l. n. 108 del 2021, a partire dalla presenza delle singole Regioni nella Cabina di regia nazionale e nei Comitati interministeriali quando sono trattate questioni di loro competenza funzionale e territoriale. L'attuazione di queste previsioni appare tuttavia insoddisfacente; la Cabina di regia, ad esempio, è stata convocata soltanto una volta (7 ottobre 2021) e a fine dicembre (22 dicembre 2021); senza peraltro, un'adeguata informazione preventiva sui temi all'ordine del giorno e una condivisione della relazione presentata". Non risultano adottate le linee-guida che dovrebbero orientare le attività dei singoli ministeri e delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Piano; i Comitati per la transizione digitale e per la transizione ecologica similmente contemplan la presenza delle Regioni ma senza un coinvolgimento complessivo nell'attività dei Comitati fin dall'attività istruttoria. Risulta carente, si legge ancora nel documento della Commissione Bilancio, proprio il coordinamento che questi strumenti di *governance* dovrebbero invece dovrebbero svolgere.

<sup>81</sup> L'accentramento sussidiario riguarda: (a) il potere di elaborare indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali; (b) la «ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi, anche mediante la formulazione di indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal Servizio centrale per il PNRR»; (c) l'esame dei profili di criticità riguardanti l'attuazione degli interventi

sia se riguardate dal punto di vista dell'effettivo coinvolgimento degli enti territoriali nelle decisioni della Cabina di regia<sup>82</sup>, quanto se lette in relazione ai raccordi con gli altri organi dello Stato inseriti nell'impalcatura organizzativa tratteggiata dal decreto-legge n. 77/2021<sup>83</sup>, sono eccessivamente semplificate, rendendo quantomeno problematica la riconduzione delle previsioni dettate alla 'chiamata in sussidiarietà'.

In nome della «sollecita e puntuale realizzazione degli interventi» previsti dal Piano<sup>84</sup>, si demanda quindi alle Regioni e agli altri enti territoriali (parificati alle prime) un ruolo essenzialmente secondario<sup>85</sup>; inoltre, anche a voler

(segnalati dai Ministri competenti per materia); (d) il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi e la segnalazione all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione dell'eventuale necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione; la promozione del coordinamento tra i diversi livelli di governo; infine, l'esercizio del potere sostitutivo per l'ipotesi di inerzia dei livelli di governo inferiori (art. 12).

<sup>82</sup> La *Cabina di regia* è una sorta di consiglio di gabinetto a composizione variabile che, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto di volta in volta dai Ministri competenti per materia, vede partecipare i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza regionale o locale, nonché il Presidente della Conferenza Stato-Regioni, su questioni d'interesse di più Regioni ovvero il Presidente dell'ANCI e il Presidente dell'UPI quando sono esaminate questioni di interesse locale. Tra i compiti della Cabina figura anche la «ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi, anche mediante la formulazione di indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal Servizio centrale per il PNRR», e la segnalazione all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione (di cui all'art. 5) della eventuale necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione». La *Cabina di regia* inoltre esamina, previa istruttoria della Segreteria tecnica (di cui all'art. 4), «le tematiche e gli specifici profili di criticità segnalati dai Ministri competenti per materia e, con riferimento alle questioni di competenza regionale o locale, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome» (lett. c).

<sup>83</sup> Accanto alla *Cabina di regia* sono collocati 'ripescando' uno strumento tipico dell'intervento pubblico nella regolazione economica, due comitati interministeriali; il *Comitato interministeriale per la transizione ecologica* e quello *per la transizione digitale*, che svolgono (art. 2, comma 4) «sull'attuazione degli interventi del PNRR, nelle materie di rispettiva competenza, le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico, tenendo informata la Cabina di regia» (che ha la facoltà di partecipare attraverso un delegato). Il raccordo istituito con riferimento ad ambedue i Comitati è rappresentato da: a) il ruolo del Ministro per gli affari regionali, chiamato a promuovere 'momenti collaborativi' in Conferenza Stato-Regioni; b) la partecipazione ai Comitati del Presidente della Conferenza delle regioni, laddove sia richiesto il coordinamento con le competenze regionali, oppure del singolo Presidente di Regione, se la questione interessi solo una di esse.

<sup>84</sup> La celerità del processo decisionale ha già condizionato l'esercizio del potere amministrativo durante l'emergenza sanitaria (e prima ancora per affrontare la crisi economica); oggi ridimensiona la sfera di autonomia di cui dispongono gli enti territoriali (le Regioni anzitutto), sia sul piano organizzativo che nella creazione delle condizioni di contesto per la realizzazione del PNRR, cfr. M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, 179 ss., specie 187 e N. GIANNELLI, *Il cammino delle riforme della pubblica amministrazione nella svolta pragmatica del PNRR*, in *Studi Urbinati*, 2022, 23 ss.

<sup>85</sup> Vero che la partecipazione regionale alla funzione di indirizzo e coordinamento generale degli interventi PNRR è garantita dalla presenza dei presidenti di Regione, del Presidente della

ritenere non necessaria la previsione di un'*intesa* Stato-Regioni nei casi in cui l'esercizio delle competenze amministrative coinvolge necessariamente il livello regionale, la debole interlocuzione prevista si riferisce solo a questa attività di indirizzo e coordinamento generale e, non investendo l'elaborazione e gestione delle singole politiche e dei connessi flussi finanziari, solo occasionalmente consente di portare all'attenzione della Cabina di regia e dei Comitati interministeriali le scelte operate su questo versante<sup>86</sup>.

Quanto alle decisioni (altamente discrezionali) relative all'*attività di gestione* degli interventi, queste ricadono nell'ambito applicativo di una disciplina ancor più generica, che si limita ad affidare il coordinamento delle concrete attività di gestione degli interventi alle Amministrazioni centrali competenti per materia, demandando la realizzazione operativa alle Amministrazioni centrali, alle Regioni, alle Province autonome di Trento e Bolzano e agli altri enti locali «sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente»<sup>87</sup>.

In che modo debba svolgersi il coordinamento delle attività operative non è specificato, né sono definiti “a monte” le modalità di individuazione dei criteri di riparto delle risorse e i criteri relativi all'elaborazione e pubblicazione dei bandi prodromici all'attuazione degli interventi<sup>88</sup>.

Da un'analisi delle prassi seguite emerge anzi che i progetti da finanziare, pur connessi all'esercizio di funzioni allocate a livello territoriale, sono per lo più associati a bandi interamente definiti a livello ministeriale senza considerare i bisogni effettivi dei territori<sup>89</sup>, mentre in altri casi al maggiore coinvolgimento delle Regioni fa da contraltare l'assegnazione di fondi a *destinazione vincolata*, con evidenti problemi di compatibilità con l'art. 119 Cost.<sup>90</sup>.

Conferenza delle regioni o dei Presidenti di ANCI e UPI quando siano esaminate questioni di competenza, le «questioni di competenza anche regionale» sono tutt'altro che univocamente individuabili e la partecipazione regionale passa essenzialmente attraverso il coinvolgimento degli Esecutivi che sembra esaurirsi in un parere (del Presidente della Conferenza delle regioni o del Presidente di una regione) suscettibile di essere disatteso anche senza motivazione. Il coinvolgimento regionale è inoltre discutibilmente equiparato a quello dei «rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e (dei) referenti o rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale», v. art. 2, c. 3, ult. parte, D. L. n. 77/2021.

<sup>86</sup> In senso critico, S. PAJNO, *op. ult. cit.*, 245-246.

<sup>87</sup> Cfr. l'art. 8 del D. L. n. 77/2021.

<sup>88</sup> Comprensibilmente critico sulla «impostazione “per bandi”» dei processi attuativi del PNRR, in quanto rischia di fallire l'obiettivo della correzione dei divari territoriali, G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, Relazione al seminario dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su “PNRR e ordinamento costituzionale”, cit., ora in *Rivista AIC*, cit., 307 ss., 314 (per il virgolettato).

<sup>89</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali*, cit., 296-297.

<sup>90</sup> Solo a titolo di esempio possiamo ricordare quanto previsto con riguardo alla Missione 5

Uno spazio per politiche regionali autonome in funzione integrativo-attuativa del Piano emerge solo dalle previsioni rinviati ad atti di pianificazione di livello locale, ma non sembra compiutamente valorizzato<sup>91</sup>; negli interventi legislativi finora approvati a livello territoriale si rinvencono solo cenni indiretti al PNRR (in alcune leggi di stabilità, nei collegati o in leggi settoriali)<sup>92</sup> e qualche volta previsioni di dubbia compatibilità con gli obiettivi indicati<sup>93</sup>.

(*Salute*), in cui «500 milioni sono stanziati per il sostegno alle persone fragili e anziane, per rafforzare i servizi sociali territoriali e di prossimità» (V. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, pag. 40); relativamente alle misure protese all'efficientamento energetico e sismico dell'edilizia residenziale pubblica e privata (ancora nel *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, pag. 145.), allo sviluppo dei sistemi di teleriscaldamento, alla sperimentazione dell'idrogeno (in *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, pag. 138), per il trasporto ferroviario (V. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, pag. 140); agli investimenti per lo sviluppo del trasporto rapido di massa e al rinnovo delle flotte di bus e treni verdi. Meno accentrata è invece la disciplina specifica dettata dall'art. 22 del D. L. n. 152/2021 per la realizzazione degli interventi volti a fronteggiare il rischio di alluvione e il rischio idrogeologico connessi con alcune finalità di protezione civile e finanziati con fondi a valere sulle risorse del PNRR.

<sup>91</sup> V. il *Piano nazionale di ripresa e resilienza* sul piano strategico per la mobilità sostenibile (pag. 142) ma anche il caso ricordato da M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR*, cit., 297, dei *Piani di potenziamento dei centri per l'impiego* (già previsti invero dall'art. 12, c. 3, del D. L. n. 4/2019 e attuati con decreti del Ministro del Lavoro adottati previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni).

<sup>92</sup> In Campania, ad esempio, la LR n. 31/2021 «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022-2024 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2022*» contiene tali riferimenti e, in particolare, all'art. 22, co. 3 lett. b); all'art. 26, co. 1. Ma possono leggersi anche gli artt. 8, 13 e 104 della Legge della Regione Lazio, n. 20/2021 «*Legge di stabilità regionale 2022*»; la Legge della regione Liguria n. 22/2021 «*Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022-2024)*» e, in particolare, l'art. 2 (misure per l'accesso ai finanziamenti da parte di Comuni), l'art. 7 (azioni a favore di associazioni di promozione sociale) e l'art. 30 (case di comunità); nonché, sempre in Liguria, la LR n. 2/2021 «*Razionalizzazione e potenziamento del sistema regionale di centralizzazione degli acquisti di forniture e di servizi e dell'affidamento di lavori pubblici e strutture di missione*», il cui art. 6 prevede che la Giunta regionale deliberi, sentita la competente Commissione consiliare, l'istituzione di apposite strutture di missione al fine di attuare programmi regionali aventi valenza strategica o per raggiungere risultati determinati coerenti con il Programma di Governo con l'indicazione, nell'atto istitutivo, della durata, degli obiettivi e dei compiti affidati. La Regione Toscana ha inserito un riferimento in una disposizione della LR n. 54/2021 (*Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022*) che autorizza la Giunta ad erogare contributi straordinari a comuni e consorzi di bonifica per la progettazione di interventi finanziabili, anche, con fondi del PNRR, e una proposta di legge settoriale in materia di governo del territorio (proposta di legge n. 92 che fin dal titolo richiama il PNRR «*Disposizioni di semplificazione in materia di governo del territorio finalizzate all'attuazione delle misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*»). La Provincia di Trento ha introdotto un richiamo al PNRR nell'ultimo assestamento di bilancio (LP n. 18/2021) e, in particolare, nel capo I, sezione I, sottolineando che, tranne che per due cenni all'edilizia scolastica e al corridoio del Brennero, si tratta di disposizioni a carattere strumentale. Nel compilare il questionario somministrato dall'*Osservatorio sulla legislazione* della Camera dei Deputati, la Provincia autonoma di Bolzano ha invece dichiarato di non avere ravvisato la necessità di dotarsi di leggi specificamente finalizzate all'attuazione del PNRR, in quanto le basi normative necessarie a questo proposito sono già esistenti nell'ordinamento locale.

<sup>93</sup> La Regione Lombardia ha inserito riferimenti al PNRR in alcune disposizioni (ad esempio nella l.r. 22/2021 che modifica la l.r. 33/2009 per l'attuazione della medicina territoriale secondo le

Cionondimeno, un'adeguata programmazione regionale negli ambiti materiali intersecati dal Piano rimane essenziale per la stabilizzazione nel tempo degli effetti dello stesso<sup>94</sup> e accredita l'idea che debba essere ricercato un riaccentramento delle competenze coerente con il principio di sussidiarietà, per garantire la conciliazione tra realizzazione di obiettivi unitari e bisogno di differenziazione promanante dal sistema delle autonomie<sup>95</sup>.

La possibilità di riaccentrare allo Stato la sola attività di indirizzo, delegando le funzioni inerenti alla gestione operativa al livello di governo inferiore<sup>96</sup> è invero contestata da Molti, perché sottende un margine di differenziazione organizzativa a livello territoriale che contraddice l'esigenza di esercizio unitario della funzione riallocata al livello di governo più elevato<sup>97</sup>.

Mi sembra tuttavia plausibile una diversa interpretazione che, muovendo da una lettura congiunta degli artt. 118, c. 1, e 121 c. 4 Cost. e, distinguendo

previsioni del PNRR), ma queste sembrano collidere con i principi cui dovrebbe ispirarsi, alla luce del DM n. 77/2021, la riorganizzazione delle strutture del settore aziendale polo territoriale delle Aziende socio sanitarie territoriali (ASST), v. per es. l'art. 9, c. 1, lett. n), della l. reg. n. 22/2021 che modifica l'art. 7, l. reg. n. 33/2009 (*Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità*).

<sup>94</sup> Con riferimento al sostegno alle riforme di accompagnamento per l'attuazione del PNRR, in particolare, emerge l'esigenza che le Regioni e le Province autonome procedano all'aggiornamento e alla razionalizzazione della già vigente legislazione (regionale e provinciale) nei settori di intervento su cui rilevano le missioni previste dal PNRR, anche mediante la redazione di testi unici (si pensi, ad esempio, alle materie del governo del territorio o della sanità) o comunque alla redazione di discipline legislative innovative negli ambiti di interesse regionale che sono interessati dai processi di riforma indotti dal PNRR (ad esempio, nel settore delle politiche attive del lavoro o in quello dell'istruzione e formazione professionale). Ancora, le Assemblee legislative potrebbero dare un contributo significativo anche nella definizione di alcune nuove e originali formule di cooperazione territoriale e sociale previste dal PNRR (si pensi, in particolare, alle c.d. *Green Communities*).

<sup>95</sup> Sulla questione del ruolo che gli enti locali e la Regione sono chiamati a svolgere nel processo di gestione del territorio, v. R. BIN, *Piani territoriali e principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 1/2001, 114 ss. e da ultimo, P.L. PORTALURI, *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi*, disponibile all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 29, 2021, 16 ss., 24. Esemplicative (in quanto assai criticate), le vicende relative all'attuazione del 'piano Borghi', che ha consentito a paesi di pochi abitanti di ottenere enormi risorse finanziarie (milioni di euro) che gli stessi non hanno capacità di gestire nei tempi e modi previsti.

<sup>96</sup> Sull'istituto della delega di funzioni amministrative agli enti territoriali, vigente il vecchio Titolo V, cfr. Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Ipsoa, Torino, 2006, 2342.

<sup>97</sup> È la tesi di P. CARETTI, *Le funzioni amministrative tra Stato, Regioni e autonomie locali*, in ID., *Stato, Regioni, Enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003, 152; e ancora P. CARETTI, G. TARLI-BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino 2019, 221. In termini generali, sul coordinamento tra l'art. 118 comma 1 Cost. e gli artt. 121, comma 4 e 118, comma 2, cfr. anche A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 209-210. È ritornata sul problema della sopravvivenza della distinzione tra funzioni amministrative proprie e funzioni delegate anche C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Giappichelli, Torino, 2011, in spec. capp. II, III, IV e V da ultimo, ancora IDEM, *Sulla sopravvenuta incompatibilità a Costituzione della delega amministrativa intersoggettiva*, (nota a Corte costituzionale, sentenza n. 189 del 7 ottobre 2021), in *Forum di Quaderni Costituzionali* disponibile in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 3, 2022.

tra funzioni di indirizzo (attratte in sussidiarietà) e funzioni di gestione, consente di attribuire allo Stato l'attività di indirizzo e coordinamento dell'amministrazione, demandando la gestione operativa agli enti periferici<sup>98</sup>.

Non solo perché l'accentramento dell'attività di indirizzo e coordinamento incidente sulle competenze degli enti territoriali può (*recte*: potrebbe) ispirarsi ad una lettura procedimentalizzata della sussidiarietà<sup>99</sup> - che, anche quando non richiedente l'intesa, garantisca un'adeguata interlocuzione tra Stato e Regioni -, ma perché la delega di funzioni in alcuni ambiti materiali legittima le Regioni ad applicare la legislazione preesistente in materia di organizzazione<sup>100</sup> e le altre previsioni compatibili con l'attuazione dell'indirizzo proveniente dal centro<sup>101</sup>.

Gli strumenti di raccordo tra Stato e Regioni andrebbero dunque valorizzati<sup>102</sup> e, ove occorra, innovati, anche pensando al coinvolgimento delle Assemblee legislative statali e regionali, che potrebbero assumere un ruolo strategico sia in rapporto alla partecipazione delle comunità di riferimento al processo di programmazione e controllo<sup>103</sup>, che per la realizzazione in concreto

<sup>98</sup> Per la distinzione tra indirizzo e gestione, rinvio a F. BENVENUTI, *La Regione come organismo tecnico*, in G. MARANINI, (a cura di), *La Regione e il Governo locale*, II, Edizioni di Comunità, Milano 1965.

<sup>99</sup> Sui limiti opponibili alla legislazione che dispone l'attrazione in sussidiarietà di una funzione amministrativa, v. già Corte costituzionale, sentenza n. 303/2003, cui *adde* Corte costituzionale, sentenze nn. 6/2004; 383/2005; 278/2010; 7/2016.

<sup>100</sup> Com'è accaduto durante l'attuazione della campagna vaccinale; sul punto, sia consentito rinviare al mio *Il principio di sussidiarietà verticale alla prova dell'emergenza interna*, cit., specie 944-945.

<sup>101</sup> Risulta in questo senso problematica la decisione attuativa del PNRR (v. il D. L. 6 novembre 2021, n. 152) che modifica numerose normative di settore e consente all'*Agenzia per la coesione territoriale* di stipulare contratti di collaborazione, di durata non superiore a 36 mesi (e comunque non oltre il 31 dicembre 2026) con professionisti e personale in possesso di alta specializzazione, da destinare a supporto degli enti locali del Mezzogiorno. Si rafforza infatti il rischio che i soggetti di volta in volta individuati non abbiano alcuna conoscenza del territorio o che rifiutino di recarvisi.

<sup>102</sup> Tale esigenza muove dalla constatazione che la partecipazione finora accordata alle Regioni si deve a scelte occasionali del Governo, cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR*, cit., 302, nota 53 (in cui sono indicate alcune ipotesi).

<sup>103</sup> Fermo restando il valore ascrivibile al coordinamento orizzontale realizzato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, sarebbe opportuno elaborare e condividere un modello avente ad oggetto sia i profili organizzativi che quelli procedurali collegati all'attuazione del PNRR. Molte soluzioni sono prospettate in *Il PNRR e le Assemblee legislative*, Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022, *Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle Province autonome*, 1 ss.; con riferimento alla funzione di indirizzo emerge per esempio l'opportunità di specificare, mediante risoluzioni o con atti di natura regolamentare, le funzioni delle Assemblee legislative nelle procedure di attuazione dei programmi finanziati da risorse europee, come peraltro già previsto da alcune leggi regionali. Appare inoltre meritevole di maggiore diffusione la scelta di individuare nell'ambito dell'organizzazione interna dei Consigli sedi permanenti di confronto sulle tematiche di maggiore interesse strategico, anche promuovendo forme di collaborazione strutturate con Università e istituzioni di ricerca per assicurare supporto tecnico-scientifico per la risoluzione di



degli obiettivi individuati nella pianificazione strategica a livello nazionale e locale<sup>104</sup>.

La posta in gioco è alta del resto; non si tratta semplicemente di favorire la realizzazione degli obiettivi del PNRR rispettando le competenze che Regioni e altri enti territoriali possono vantare con riferimento alla legislazione e all'amministrazione, ma di riportare il sistema attuativo del Piano nell'alveo dell'autogoverno delle comunità territoriali e del principio democratico che questo sottende<sup>105</sup>.

### **5. L'ambiguo ruolo dei Comuni: le misure di semplificazione/accelerazione nel PNRR**

Da decenni invero, l'intento di dare maggiore consistenza al principio di autonomia ispira un'ambigua saldatura tra questo e il principio di funzionalità<sup>106</sup> e, legittimando l'idea che l'efficacia della decisione è tanto maggiore quanto più il potere è concentrato, sostiene l'introduzione di numerosi istituti di semplificazione procedimentale<sup>107</sup>.

Una logica analoga rischia di consolidarsi nel processo attuativo del Piano, giacché l'erogazione delle singole rate di finanziamento è condizionata al raggiungimento dei *milestones* (obiettivi qualitativi) e *target* (obiettivi quantitativi) fissati; il raggiungimento del risultato rappresenta cioè lo snodo di un

eventuali criticità che dovessero ostacolare il raggiungimento degli obiettivi e per sostenere i processi di riforma con interventi mirati negli ambiti materiali di competenza regionale. Per consentire un'adeguata informazione, e risolvere le criticità segnalate da alcuni Consigli regionali, si potrebbero impegnare gli esecutivi regionali a inviare rapporti periodici - ad esempio con cadenza trimestrale - sulle attività svolte con riferimento all'attuazione dei programmi sostenuti da risorse europee, e sullo stato di attuazione dei progetti e dei programmi finanziati dal PNRR riferiti al territorio della Regione (o della Provincia autonoma), tenendo conto anche di clausole valutative specificamente dedicate ai temi di maggiore interesse. Sulla base delle informazioni ricevute, si potrebbero prevedere appositi momenti di discussione nelle Assemblee per predisporre eventuali atti di indirizzo. E siffatti indirizzi regionali potrebbero poi essere condivisi in apposite sessioni di lavoro della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, per impegnare gli esecutivi regionali a svolgere azioni specifiche, anche inviando gli indirizzi medesimi alla Cabina di Regia per l'attuazione del PNRR per il tramite del già richiamato Tavolo permanente.

<sup>104</sup> In quest'ottica, si potrebbe prevedere l'introduzione, mediante specifiche discipline legislative, di appositi meccanismi e interventi di supporto al sistema delle autonomie locali per agevolare la partecipazione di questi ultimi ai bandi e ai programmi per l'accesso alle risorse economiche rese disponibili dal PNRR. Potrebbe essere pure efficace la scelta di prevedere specifici atti di indirizzo delle Assemblee legislative per impegnare i rispettivi esecutivi a svolgere un monitoraggio periodico dei bandi e dei programmi per l'erogazione di finanziamenti a valere sul PNRR e ad inviare specifiche informazioni alle amministrazioni potenzialmente destinatarie delle risorse (anche queste soluzioni sono prospettate nel documento *Il PNRR e le Assemblee legislative*, citato nella nota precedente).

<sup>105</sup> Lo rileva S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, cit., 237 ss., 238.

<sup>106</sup> Cfr. S. STAIANO, *Art. 5*, cit., 79.

<sup>107</sup> Sul legame tra riduzione/accorpamento dei procedimenti e principi ispiratori della L. n. 59/1997, v. sempre P.L. PORTALURI, *L'«incanto che non so dire»*, cit., 17 ss.

processo, cui segue la concessione del finanziamento (o il diniego) e, previa verifica della Commissione, il concreto trasferimento dei fondi<sup>108</sup>.

Le riforme amministrative previste dal Piano muovono da queste premesse e, attraverso la rimozione di ogni ostacolo alla realizzazione degli impegni assunti dal Governo italiano, sono chiamate a garantire l'osservanza degli impegni presi<sup>109</sup>.

Alcune tra le norme approvate intersecano però prerogative gelosamente custodite da Regioni, Province e Comuni e, rinnovando l'antica questione dei limiti della funzione legislativa di disciplina dell'amministrazione, impongono qualche osservazione giacché, con l'obiettivo di accelerare la decisione, ridimensionano l'idea che l'atto amministrativo sia frutto dell'apporto paritario di più soggetti autonomi (pubblici e privati)<sup>110</sup>.

Rileva anzitutto, in quest'ottica, l'art. 12 del D. L. n. 77/2021 che, in modo apparentemente conseguente al dichiarato esercizio della potestà legislativa in materia di *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*<sup>111</sup>, demanda alla Presidenza del Consiglio un potere sostitutivo suscettibile di incidere su tutta la filiera amministrativa<sup>112</sup>; poi le norme volte ad introdurre forme di

<sup>108</sup> Si sofferma sul punto M. MIDIRI, *Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano nazionale di ripresa e resilienza)*, in *Federalismi*, disponibile all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 18, 2022, 148 ss.

<sup>109</sup> Per questo motivo, l'intervento del legislatore statale è associato alla lettera *m*) dell'art. 117, comma 2, Cost.

<sup>110</sup> In via generale, su questo tipo di previsioni legislative, v. F. CAPORALE, *Semplificare la complessità: il coordinamento amministrativo a trent'anni dalla legge sul procedimento*, in *Diritto pubblico*, 2021, 443 ss., specie 447 ss.

<sup>111</sup> Sulla base del tenore letterale dell'art. 120, c. 2 Cost. e in quanto la *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* si concretizza nella definizione di prestazioni ma anche di *standard* organizzativi e operativi, cfr. *ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze nn. 181/2006, 271/2005, 120/2005, 6/2004.

<sup>112</sup> Riferita al mancato rispetto «degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del (PNRR)» e assunti dagli enti territoriali in qualità di soggetti attuatori e «consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti», la disposizione colloca in primo piano il Presidente del Consiglio dei ministri che, dopo aver assegnato un primo, breve termine (non superiore a trenta giorni) ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione (dei progetti), anche avvalendosi di società (di cui all'art. 2 del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175) o di altre amministrazioni specificamente indicate. Ove strettamente indispensabile per garantire il rispetto del cronoprogramma, l'amministrazione, l'ente, l'organo, l'ufficio individuati o i commissari *ad acta* eventualmente nominati «provvedono all'adozione dei relativi atti mediante ordinanza motivata che, contestualmente comunicata all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione di cui all'articolo 5, può disporre in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Nel caso in cui la deroga riguardi la

concentrazione procedimentale, in quanto esplicitano meccanismi di superamento del dissenso degli enti territoriali rispetto alle scelte volute dal centro<sup>113</sup>.

La tendenza al risultato come cifra di lettura della normazione attuativa del PNRR emerge anche da queste previsioni, che disciplinano forme indirette di sostituzione statale grazie alla legificazione di meccanismi escludenti la valutazione discrezionale eventualmente difforme degli enti di volta in volta interessati dalla realizzazione di un progetto<sup>114</sup>.

La logica retrostante è un “sotto-prodotto” del principio di sussidiarietà verticale, secondo cui chi decide sa rispondere ai bisogni della collettività solo se è liberato da lacci e contropoteri che ne ostacolano l’azione ed è veramente responsabile solo se titolare di un potere decisionale unitariamente imputato<sup>115</sup>.

Questa lettura, protesa a contaminare l’assetto dei rapporti tra Stato ed enti territoriali, si pone tuttavia in contrasto frontale con la declinazione autentica del principio di sussidiarietà, che ispira la devoluzione verso il basso delle funzioni amministrative; ha il vantaggio di sottrarre ad eventuali logiche municipaliste l’esercizio del potere amministrativo riguardante la

legislazione regionale, l’ordinanza è adottata, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, da adottarsi ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». La previsione dell’intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regioni, ai fini dell’emanazione di ordinanze in deroga a norme di legge regionali è stata inserita, modificando il comma 5 dell’art. 12, in fase di conversione in legge del D.L. n. 77/2021.

<sup>113</sup> La portata generale dei meccanismi di superamento del dissenso degli enti territoriali nella normazione attuativa del PNRR è evidenziata da M. CECCHETTI, *L’incidenza*, cit., 301, alla luce di quanto previsto dall’art. 13, comma 2 del D.L. n. 77/2021.

<sup>114</sup> Molte norme legislative adottate in attuazione del Piano possono (*rectius*: devono) essere lette in questa logica e spaziano dalla nuova disciplina attuativa del PNRR in materia di governo del territorio contemplata dall’art. 24 del D. L. n. 77/2021, all’art. 31-*bis* dello stesso decreto, da applicare, sempre in funzione di conseguente variante urbanistica «anche a tutte le opere infrastrutturali necessarie all’immissione di biometano nella rete esistente di trasporto e distribuzione del gas naturale»; infine, le soluzioni previste dall’art. 44 (opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto), riferito alle infrastrutture ferroviarie, idriche e portuali indicate nell’allegato IV del D. L. n. 77/2021. Il denominatore comune delle scelte ricordate risiede nella previsione per cui la determinazione conclusiva della conferenza di servizi di volta in volta convocata per adottare la decisione di conclusione del procedimento ‘tiene luogo’ della conformità urbanistica, ossia del rilascio del provvedimento autorizzatorio che costituisce variante agli strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale. La casistica non si esaurisce con gli esempi riportati; anche i DD. LL. successivi al D. L. n. 77 sono ispirati dalla logica dell’unicità procedimentale: il D. L. n. 152/2021 (artt. 6 e 16 c. 2 e 3); il D. L. n. 80/2021 (art. 17-*octies*); il D. L. n. 121/2021 (art. 2, c. 4-*bis* e 4-*ter*), cfr. P.L. PORTALURI, *op. ult. cit.*, 43.

<sup>115</sup> Sulle semplificazioni amministrative, in via generale, v. almeno S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l’orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 699 ss.; M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, in *Ius-Publicum*, 2013; G. VESPERINI, *Semplificazione amministrativa*, in S. CASSESE (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Giuffrè, Milano, 2006, 5479 ss.; e M. BOMBARDELLI, *La semplificazione amministrativa: problemi e prospettive*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, III, Giappichelli, Torino 2012, 1827 ss.

realizzazione di interventi straordinari ma concretizza una gerarchia degli interessi rigida, in virtù della quale l'ente o amministratore che potevano opporsi ad una decisione in posizione esterna al procedimento, si trovano in una situazione di insuperabile minorità in quanto assorbiti da una serie di unicismi procedurali<sup>116</sup>.

Certamente, la debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano rappresenta un ostacolo al miglioramento dei servizi e alla realizzazione degli investimenti che il piano prevede e una riorganizzazione dei processi decisionali relativi all'attuazione di una programmazione nazionale così ampia è essenziale per promuovere un utilizzo rapido ed efficiente delle risorse pubbliche.

La mancanza di un modello specifico di riferimento, funzionale al miglioramento della capacità amministrativa e la tendenza *mainstream* nell'ordinamento europeo alla prefigurazione globale dell'azione pubblica concreta<sup>117</sup> alimentano tuttavia un grosso equivoco, giacché la riduzione del numero dei procedimenti attraverso il loro accorpamento in un procedimento unico riferito alla stessa attività preclude la differenziazione indispensabile al superamento dei divari territoriali che, come asse strategico della pianificazione, dovrebbe realizzarsi grazie all'adeguamento delle decisioni politiche adottate dal centro alle specificità locali.

La riorganizzazione dei processi attuativi del Piano in nome dell'esaltazione indiscriminata di unicismi procedurali funzionali al superamento del dissenso suscita pertanto perplessità<sup>118</sup> e alimenta il dubbio che una

<sup>116</sup> Cfr. anche l'art. 55, c. 1, lett. a), n. 5 del D. L. n. 77/2021, relativo al rilascio dell'autorizzazione per gli interventi di edilizia scolastica previsti nell'ambito del PNRR che, coinvolgendo in un unico procedimento il Ministro dell'istruzione, l'ente territoriale proprietario dell'immobile e il soprintendente non può che rendere recessiva la posizione di quest'ultimo. Tale recessività è confermata dall'istituzione della *Soprintendenza unica* per il PNRR (art. 29, c. 2, D. L. 77/2021) che, finalizzata a ridimensionare i veti (invero non sempre giustificati) delle soprintendenze territoriali competenti, finisce con il privilegiare in modo eccessivo l'esigenza di unificazione delle competenze per garantire l'osservanza dei vincoli europei.

<sup>117</sup> Nel nostro ambito nazionale si snoda in questa logica il ciclo della programmazione finanziaria muove dal DEF (*Documento di economia e finanza*) che espone il quadro della programmazione economico-finanziaria su base almeno triennale e contiene al proprio interno sia lo schema di programma di stabilità (PS) che il Programma nazionale di riforma (PNR), cfr. F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, V ed., Giappichelli, Torino 2021, 391. Anche la disciplina statale di attuazione del PNRR è condizionata da questo complicato rapporto; per espressa ammissione della coordinatrice della *Segreteria tecnica* «i risultati, ancora prima dei tempi» conformano l'azione amministrativa giacché, individuato un dato obiettivo (per esempio incrementare il numero di anziani beneficiari dell'assistenza territoriale), «quello che c'è in mezzo è un po' irrilevante», in quanto nell'implementazione di un piano di risultati conta il «senso profondo finale delle azioni che le amministrazioni devono mettere in piedi per ottenere quel risultato».

<sup>118</sup> Perplessità esplicitate anche dalla posizione espressa dalla Conferenza delle regioni il 9 febbraio 2022 nel corso di un'audizione dinanzi alla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, laddove si segnala, tra l'altro, lo scarso coinvolgimento di regioni e altri enti territoriali nelle sedute

declinazione del principio di sussidiarietà verticale volta a superare la dialettica tra enti tradisca gli obiettivi assunti<sup>119</sup>.

L'efficacia delle prescrizioni contenute nel PNRR non è garantita del resto da astratte enunciazioni di principio, ma si fonda sul diritto positivo; e impone di ricordare che il buon andamento dell'amministrazione reclama, più che un impiego frettoloso delle risorse finanziarie a disposizione<sup>120</sup>, una regolazione dell'esercizio delle competenze adeguata alle esigenze del territorio e del corpo sociale<sup>121</sup>.

Questo è (*recte*: dovrebbe essere) il senso ultimo degli sforzi di semplificazione e avvicinamento delle funzioni attuative agli interessi in gioco; collegare il modo di essere dell'azione amministrativa agli elementi fondamentali della vita in comunità, il territorio e il corpo sociale, rivitalizzando, come il Piano auspica, le istituzioni politiche, amministrative e sociali.

della Cabina di regia e dei Comitati interministeriali per la digitalizzazione e per la transizione ecologica. Né si ha notizia - lo ricorda M. CECCHETTI, *op. ult. cit.*, 302 - di «qualche significativo funzionamento del Nucleo PNRR Stato-Regioni, istituito dall'art. 33 del D. L. n. 152/2021», mentre risultano istituiti, presso il *Dipartimento per gli affari regionali*, tavoli tecnici di confronto settoriali (sempre sulla base dell'art. 33) «di cui il Nucleo dovrebbe occuparsi di curare l'istruttoria».

<sup>119</sup> È la prospettazione di P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *Giustizia insieme*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 26.

<sup>120</sup> Di recente, con riguardo all'ipotesi di revisione dei contenuti del Piano, Tito Boeri e Roberto Perotti, *Il tabù del Pnrr*, *La Repubblica*, 23 settembre 2022, 43, osservano: «Il risultato sarà in molti casi, “spendere perché ci sono i soldi da impiegare in fretta” e non “spendere perché servono davvero», privilegiando oltre tutto il gigantismo di alcuni progetti (su cui risulta possibile concentrare molte risorse), a dispetto di tanti, necessari interventi localizzati».

<sup>121</sup> Sulla redistribuzione delle competenze alla luce della necessaria integrazione tra programmazione economica e pianificazione territoriale, ampiamente, G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. II, Giuffrè, Milano 1998, 796 ss., 797.