

## Il PNRR e l'autonomia regionale “sospesa”: tra urgenze del presente e Costituzione del futuro

*Monica Bergo e Marcello Cecchetti\**

### 1. *Introduzione*

Che l'autonomia regionale abbia da tempo imboccato una strada di graduale declino e che i percorsi giurisprudenziali dell'ultimo ventennio ci consegnino le epifanie di una “*living constitution*” dei rapporti tra Stato e Regioni assai diversa non solo da quella originariamente disegnata (*in primis*, proprio nell'*original intent*) dalla revisione costituzionale del 2001, ma anche da quella che si era andata affermando (seppure a fatica) nella stessa giurisprudenza del Giudice delle leggi almeno nei primi anni successivi a quella riforma, non è certo una novità. L'interpretazione spiccatamente “stato-centrica” dei titoli di competenza legislativa statale, la “chiamata in sussidiarietà” o “sussidiarietà legislativa” e le sue progressive configurazioni in termini sempre meno favorevoli per le prerogative degli enti regionali fino agli ultimi approdi della mera collaborazione procedimentale strumentale ad assicurare almeno la garanzia di “reiterate trattative”<sup>1</sup>, le generose “acquiescenze” nei confronti dell'operato del legislatore statale in tema di perdurante inattuazione (o solo parziale attuazione) del modello di autonomia finanziaria disegnato nell'art. 119 Cost. – solo per richiamare alcuni dei “capitoli” più rilevanti – rendono ampiamente ragione della progressiva riemersione di un antico “paradigma” che, oggi ancor più di ieri, affonda le proprie radici in una vera e propria convinzione collettiva di senso comune e sempre più diffusa (a tutti i livelli: nelle istituzioni, nelle forze politiche, negli operatori, nella società civile e nell'opinione pubblica), ossia la

\* Il saggio è il frutto dello studio, della riflessione e della elaborazione condivisa dei due Autori. Ai soli fini delle esigenze imposte dalle modalità di valutazione della produttività scientifica nei settori non bibliometrici, tuttavia, si considerino i paragrafi 1 e 3 materialmente redatti da Marcello Cecchetti e i restanti paragrafi 2, 4, 4.1, 4.2, 4.3, 5 e 6 da Monica Bergo.

<sup>1</sup> Cfr., per tutte, Corte cost., 16 giugno 2016, n. 142.

necessità di riconoscere allo Stato quella “preminenza politica” che, in nome dell’*interesse nazionale*, è considerata di per sé in grado di far prevalere l’indirizzo politico espresso dagli apparati istituzionali di livello statale sugli indirizzi politici espressi dalle istituzioni territoriali<sup>2</sup>, con il solo *contrappeso* – nelle più varie modalità formali e sostanziali – dagli strumenti “compensativi”, sempre più deboli e sfumati, riconducibili al principio di leale collaborazione<sup>3</sup>.

Pur in un simile contesto di riferimento, già ampiamente oggetto di riflessione scientifica, le vicende del PNRR e della sua attuazione nel corso del primo triennio sembrano restituire qualcosa di inedito per l’autonomia regionale, ossia una sorta di “sospensione” (o, forse, solo una “moratoria” fino al 2026) delle prerogative costituzionali che – almeno sulla Carta – dovrebbero spettare alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano. Alla richiamata riemersione del paradigma della *preminenza politica* dello Stato centrale, infatti, il PNRR ha aggiunto, combinandolo in modo consustanziale con il primo<sup>4</sup>, il paradigma della *necessità e urgenza* di rispettare puntualmente gli obblighi, i vincoli e il rigidissimo cronoprogramma scaturiti – in termini assai stringenti e con lo spettro di specifiche sanzioni di natura politica, giuridica ed economica – dall’adesione dell’Italia al *Dispositivo per la ripresa e la resilienza* (RRF) istituito dal reg. UE 2021/241 del Parlamento e del Consiglio del 12

<sup>2</sup> In questo senso, cfr. N. Lupo, *Il nuovo «metodo di governo» delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in P. Bilancia (a cura di), *L’impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, Il Mulino, 2024, in part. pp. 27-29, secondo il quale sarebbe indubbia la natura di atto di indirizzo politico del PNRR, idoneo a condizionare anche Governi e Parlamenti futuri, con riflessi sul sistema delle fonti e sui processi di produzione normativa che inevitabilmente risentirebbero, nei tempi e nei contenuti, degli indirizzi e impegni assunti con il PNRR.

<sup>3</sup> Per un’agile sintesi di tali dinamiche, volendo, cfr. M. Cecchetti, *L’evoluzione delle dinamiche nei rapporti tra Stato e autonomie regionali alla luce della Costituzione riformata nel 2001 e della giurisprudenza costituzionale*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 24*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 79 ss., nonché Id., *Corte costituzionale e Regioni*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 26*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 159 ss.

<sup>4</sup> Assolutamente emblematica, al riguardo, la formula normativa esplicita contenuta nell’art. 1, c. 2, del d.l. n. 77/2021, con la quale si stabilisce che «ai fini del presente decreto e della sua attuazione assume preminente valore l’interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1, nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell’Unione europea in materia di clima e ambiente».

febbraio 2021<sup>5</sup>, al fine di beneficiare dello straordinario *stock* di risorse finanziarie messe a disposizione. Questo paradigma della *necessità e urgenza* ha conformato fino a oggi, in modo pressoché totalizzante, sia le vicende della prima approvazione del Piano (condizionate al rispetto della scadenza del 30 aprile 2021 per la presentazione alla Commissione europea) e poi della recente revisione intervenuta nel 2023<sup>6</sup>, sia le vicende della normazione *sul* Piano, a partire dal tipo di fonte utilizzata. Non è un caso, infatti, che tale normazione abbia trovato espressione nell'uso esclusivo della decretazione d'urgenza, mediante l'emanazione, rispettivamente, dei decreti-legge nn. 77, 80 e 152/2021, 36/2022, 13/2023 e 19/2024, recando nelle premesse una duplice formula, tralattivamente ribadita almeno a partire dal d.l. n. 152/2021, che così riferisce circa la valutazione dei presupposti operata dal Governo: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di definire misure volte a garantire la tempestiva attuazione degli interventi relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) coerentemente con il relativo cronoprogramma; Considerata la straordinaria necessità e urgenza di un'ulteriore semplificazione e accele-

<sup>5</sup> Cfr. N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, p. iv ss.

<sup>6</sup> Si veda la Decisione di esecuzione (CID) da parte del Consiglio UE dell'8 dicembre 2023, adottata in modifica alla Decisione del 13 luglio 2021, che nell'Allegato contiene, in sostanza, il nuovo PNRR italiano. Il Piano ammonta ora a 194,4 miliardi di euro (122,6 miliardi in prestiti e 71,8 miliardi in sovvenzioni), in aumento di 2,9 miliardi rispetto al PNRR originario, e comprende 66 riforme, 7 in più rispetto al piano originario, e 150 investimenti. Mentre il PNRR originario era strutturato su 6 Missioni, a loro volta articolate in 16 Componenti concernenti 43 ambiti di intervento, il nuovo PNRR comprende una nuova Missione 7 dedicata agli obiettivi del REPowerEU, volti a rafforzare riforme fondamentali in settori quali la giustizia, gli appalti pubblici e il diritto della concorrenza. Una serie di investimenti nuovi o rafforzati mira a promuovere la competitività e la resilienza dell'Italia, nonché la transizione verde e digitale e abbraccia settori quali le energie rinnovabili, le catene di approvvigionamento verdi e le ferrovie. La rimodulazione del Piano ha comportato un diverso profilo di erogazione delle risorse da parte della Commissione, in quanto la realizzazione della gran parte degli obiettivi complessivi del Piano è stata posticipata temporalmente in avanti. In particolare, nella nuova configurazione del Piano il numero di Milestones e Targets è aumentato a 617, rispetto ai 527 del PNRR originario. Relativamente alla distribuzione temporale degli obiettivi, per il completamento del Piano a partire dal 2024 (vale a dire, dalla sesta alla decima rata) è necessario il conseguimento di 439 obiettivi (rispetto ai 349 del Piano originario). Più specificamente, nella decima rata, che assorbe la quota più ingente di risorse (16,8% del finanziamento PNRR), corrisponde al conseguimento di 173 Traguardi/Obiettivi, ossia circa il 28% del totale. In definitiva, la revisione del PNRR ha comportato, nel complesso, il finanziamento di investimenti aggiuntivi per circa 25 miliardi di euro, di cui 11,17 miliardi relativi alla Missione 7, e il defianziamento di interventi per circa 22 miliardi.

razione delle procedure, incluse quelle di spesa, strumentali all'attuazione del PNRR, nonché di adottare misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari degli interventi».

Di qui una prima conseguenza, per così dire naturale e fisiologica, connessa con l'estremo contingentamento dei tempi: la continua e affannosa rincorsa delle Regioni, soprattutto per il tramite della loro Conferenza, alla ricerca di spazi e sedi adeguate ad assumere un ruolo partecipativo sostanziale alle decisioni del circuito dell'indirizzo politico nazionale, con risultati effettivi, però, tutt'altro che soddisfacenti e poco più che marginali o di facciata. Gli apporti formalmente richiesti o consentiti al (e concretamente forniti dal) sistema delle autonomie regionali tanto nelle fasi ascendenti che hanno condotto all'approvazione del Piano nel 2021<sup>7</sup> e alla sua revisione nel 2023<sup>8</sup>, quanto nelle fasi dell'adozione dei menzionati decreti-legge e della loro conversione in legge<sup>9</sup>, mostrano in termini evidenti – e senza che occorra una particolare minuziosità di analisi – la tendenza del Governo e del legislatore nazionale a considerare le Regioni come meri interlocutori istituzionali da “informare” o da cui “assumere informazioni”, ossia da “consultare” opportunamente più o meno alla stregua di *stakeholders* (magari solo, in qualche modo, un po' più qualificati di altri), ma certo non come (e in quanto) enti dotati di competenze costituzionalmente riconosciute e ad essi riservate nelle

<sup>7</sup> Si v. la mera «Informativa ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera e) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)» di cui ha preso atto la Conferenza Unificata nella seduta del 28 aprile 2021. Sulla “fase ascendente” del Piano, si consenta il rinvio a M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, p. 281 ss., in part. p. 289 ss., e ivi il richiamo a S. Profeti, *Il rapporto Stato-Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano*, in N. Antonetti, A. Pajno (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 269 ss.

<sup>8</sup> Cfr. il documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 2 agosto 2023 (23/134/CR7/C3), contenente le «Valutazioni in ordine alla proposta di revisione del PNRR e REPOWEREU – presentata nell'ambito della Cabina di regia PNRR del 27 luglio 2023».

<sup>9</sup> Si vedano, ad es., le posizioni formali espresse dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sulla conversione in legge, rispettivamente: del d.l. 77/2021, allegata al parere della Conferenza Unificata n. 61/CU del 17 giugno 2021; del d.l. n. 80/2021, allegata al parere della Conferenza Unificata n. 67/CU del 24 giugno 2021; del d.l. n. 36/2022, allegata al parere della Conferenza Unificata n. 83/CU del 25 maggio 2022; del d.l. n. 13/2023, allegata al parere della Conferenza Unificata n. 31/CU dell'8 marzo 2023; del d.l. n. 19/2024, allegata al parere della Conferenza Unificata n. 42/CU del 18 aprile 2024.

materie o in relazione alle funzioni coinvolte dai contenuti e delle linee di intervento del Piano.

Eppure, se si guarda ai contenuti del Piano, limitandosi anche solo a considerare i tre “Assi strategici”<sup>10</sup> e le originarie sei – oggi sette – “Missioni”<sup>11</sup>, è pressoché impossibile negare – com’è stato fin da subito rilevato – che per realizzare il “vasto programma” del PNRR sia necessario «attingere prepotentemente alle competenze legislative regionali, o comunque incidere sensibilmente sul loro esercizio», tenendo conto, altresì, che «anche la pertinenza statale della funzione legislativa in ragione di una competenza esclusiva, non [sarebbe] di per se stessa sufficiente a fondare la legittimità costituzionale della allocazione all’amministrazione centrale delle funzioni volte a realizzare i concreti interventi prefigurati dal Piano: a tale fine [sarebbe] infatti necessario che l’intervento da realizzare [sfuggisse], per così dire, alle possibilità valutative dell’ambito regionale in considerazione delle sue dimensioni o dei suoi effetti, conformemente alle logiche del principio di sussidiarietà contemplato dall’art. 118, comma 1, Cost.»<sup>12</sup>.

A fronte, dunque, dell’innegabile incidenza/interferenza dei contenuti del Piano rispetto alle competenze attribuite dalla “Carta” alle Regioni, il diritto costituzionale vivente (pure già fortemente orientato dal ritorno del paradigma della preminenza politica dello Stato, come si è detto) avrebbe potuto/dovuto fornire alcune coordinate relativamente consolidate e al contempo coerenti, da un lato, con l’esigenza di assicurare comunque alle istituzioni del livello centrale «un ruolo per così dire *pivotal*»<sup>13</sup>, direttamente conseguente, tra l’altro, alla stessa disciplina europea, la quale impone agli Stati membri l’obbligo di coordinare, controllare e assicurare la fedele

<sup>10</sup> Digitalizzazione e innovazione, Transizione ecologica e Inclusione sociale.

<sup>11</sup> M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica; M3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile; M4 Istruzione e ricerca; M5 Inclusione e coesione; M6 Salute; M7 REPowerEU.

<sup>12</sup> Così S. Pajno, *Il crepuscolo dell’autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. Antonetti, A. Pajno (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, cit., p. 237 ss., in part. pp. 241-242. Nello stesso senso, cfr. anche 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*, 4, 2021, p. 179 ss.

<sup>13</sup> L’efficace espressione si deve, ancora, a S. Pajno, *Il crepuscolo dell’autonomia regionale di fronte al PNRR*, cit., p. 243.

attuazione del PNRR, al fine di garantire la conformità dei risultati alle sue finalità fondamentali<sup>14</sup>, dall'altro, con la massima salvaguardia possibile delle attribuzioni costituzionali delle Regioni. In estrema sintesi, tali coordinate avrebbero potuto/dovuto consistere: *a*) nella diretta riconducibilità di (almeno) alcuni contenuti del Piano ad (almeno) alcune materie di sicura competenza legislativa esclusiva statale, ancorché nella richiamata situazione di interconnessione e finanche di vera e propria “embricazione” con materie affidate alla legislazione regionale; *b*) nei due paradigmi della c.d. “forte incidenza” e del c.d. “intreccio” (più o meno “inestricabile”) che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ripetutamente evocato per dare risposte – in buona misura pragmatiche – proprio alle esigenze che si manifestano nei casi di interconnessione e/o interferenza tra materie affidate a legislatori diversi non risolvibili con il taglio “gordiano” del criterio della prevalenza e che, per tale ragione, senza impingere sull'esercizio “a monte” della potestà legislativa statale (anche esclusiva), impongono la previsione di adeguati meccanismi di collaborazione “a valle”, ossia ai fini dell'esercizio concreto delle funzioni amministrative coinvolte<sup>15</sup>; *c*) nell'istituto della “chiamata in sussidiarietà”, notoriamente inaugurato da Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303, con il quale il Giudice costituzionale, in nome delle esigenze unitarie che possano emergere anche in materie diverse da quelle di legislazione esclusiva dello Stato, ha ritenuto legittima l'attrazione e allocazione al centro di funzioni amministrative a condizione che la relativa disciplina sia tale da coinvolgere la Regione direttamente interessata (o il “sistema” delle Regioni nel suo complesso, a seconda dei casi) nel loro esercizio, per mezzo dello strumento dell'intesa o comunque secondo moduli collaborativi di intensità variabile, ma che risultino pur sempre specificamente adeguati rispetto alle competenze legislative regionali di volta in volta incise<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Sul punto, si veda la lucida sintesi di G. Falcon, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 4, 2021, p. 715 ss., in part. p. 717.

<sup>15</sup> Sul tema, cfr. S. Pajno, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in S. Grassi, M.A. Sandulli (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, II, in R. Ferrara, M.A. Sandulli, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 403 ss., in part. p. 431 ss., ma si veda anche Id., *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, cit., pp. 243-244, con gli essenziali riferimenti alle pertinenti pronunce del Giudice costituzionale.

<sup>16</sup> Cfr., da ultimo, Corte cost. 29 febbraio 2024, n. 31.

Sulla base di simili coordinate, si può ritenere che il diritto costituzionale vivente alla data di esordio del PNRR avrebbe consentito di distinguere nettamente due versanti: da un lato, quello (a monte) della formazione degli atti legislativi statali, per il quale la giurisprudenza costituzionale – con l’isolata e notissima eccezione di Corte cost. 25 novembre 2016, n. 251 – ha sempre escluso (in ragione della perdurante inattuazione dell’art. 11 della l. cost. n. 3/2001) un fondamento di necessità costituzionale per la partecipazione e il coinvolgimento delle Regioni; dall’altro, quello (a valle) dell’esercizio delle funzioni amministrative disciplinate dalla legislazione dello Stato, per il quale, oltre all’applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà in sede di allocazione della funzione al livello territoriale ottimale, dovrebbe ritenersi sempre necessaria (e costituzionalmente imposta) la collaborazione con le autonomie regionali (direttamente interessate o come sistema) tanto nelle ipotesi di “chiamata in sussidiarietà” della funzione al livello centrale, quanto nelle ipotesi di “forte incidenza” o “intreccio inestricabile” con le competenze regionali, secondo forme e modalità che – ancorché in grado di consegnare una decisione ultima e definitiva al livello centrale, evitando le situazioni di stallo – risultino concretamente adeguate alle attribuzioni costituzionali delle Regioni che risultino incise, mediante strumenti in grado di consentire loro una effettiva e sostanziale partecipazione in senso lealmente “co-decisionale” all’esercizio della funzione allocata al centro.

Un modello ipotizzabile, come si vede, con due versanti ben distinguibili e con distinti “regimi” di garanzia delle prerogative costituzionali dell’autonomia regionale: e mentre, quanto al primo, non ci si sarebbe potuti attendere molto di diverso rispetto a quanto poi effettivamente è accaduto in relazione al ruolo complessivamente marginale e “da comprimari” fin qui svolto dalle Regioni nell’approvazione (e revisione) del Piano e nei procedimenti di formazione della legislazione che ha provveduto a stabilirne la disciplina; quanto al secondo, viceversa, ben diverse e assai maggiori avrebbero potuto essere le aspettative e le potenziali rivendicazioni accreditabili agli enti regionali in base a quel modello.

Di qui le ragioni di un’indagine come quella di cui si proverà a dare conto nelle pagine che seguono, come una sorta di “tagliando” all’esito del primo triennio di vita del PNRR, finalizzata a verificare la tenuta o meno della “posizione costituzionale” delle Regioni nei percorsi dell’attuazione

concreta del Piano. Un'indagine che dovrà concentrarsi, inevitabilmente, sui profili della c.d. *governance* del Piano predisposta dalla legislazione nazionale, sul ruolo prevalente (ma decisamente marginale in termini assoluti) attribuito alle Regioni quali soggetti attuatori, su alcune prassi attuative ritenute più significative e, addirittura, paradigmatiche (le forme e gli strumenti della collaborazione Stato-Regioni nella loro resa in concreto, i c.d. "Progetti bandiera" e gli ultimi approdi delle politiche di coesione), nonché, infine, sul contenzioso costituzionale (assai scarso, per la verità) registratosi fino ad oggi.

## ***2. La governance del PNRR e gli spazi di coinvolgimento delle autonomie regionali***

È innegabile che il sistema complessivo di *governance* del PNRR delineato dal legislatore statale si sia caratterizzato fin dal principio per una marcata centralizzazione delle competenze<sup>17</sup>, con un deciso orientamento dell'architettura organizzativa e dei processi decisionali in senso verticistico e discendente dall'alto verso il basso; ciò tanto dal punto di vista delle norme concernenti l'organizzazione istituzionale appositamente predisposta per guidare, coordinare e controllare la realizzazione del Piano (la c.d. "*governance*" in senso proprio), quanto sotto il profilo della disciplina dei soggetti attuatori, ossia rivolta a regolare l'attuazione degli interventi prefigurati da quest'ultimo, il c.d. "ultimo miglio" del Piano. Con riferimento ai profili di organizzazione e coordinamento generale, inizialmente il d.l. n. 77/2021 ha previsto l'istituzione di strutture e organismi *ad hoc* di livello governativo: la Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e corredata di un'apposita Segreteria tecnica, con poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale del PNRR istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (artt. 2 e 4); il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, con funzioni di tipo consultivo (art. 3); l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, con il compito principale di proporre rimedi per eliminare gli ostacoli alla realizzazione del Piano derivanti

<sup>17</sup> Cfr., ad es., S. Staiano, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 14, 2021, p. iv ss., nonché E. Cavasino, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, in part. p. 72 ss.

dalla normativa vigente (art. 5); il Servizio centrale per il PNRR, istituito presso la Ragioneria generale dello Stato, «con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR», al quale si attribuiva, tra l'altro, la funzione di rappresentare «il punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241» (art. 6).

Tale iniziale sistema di *governance* ha subito un profondo riassetto, dapprima (e soprattutto) per opera del d.l. n. 13/2023, e, successivamente, con il recente d.l. n. 19/2024.

La principale novità del d.l. n. 13/2023 è stata rappresentata dalla istituzione della Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, nella quale sono stati concentrati alcuni dei compiti più rilevanti e strategici (art. 2): tra questi, quello di assicurare «il supporto all'Autorità politica delegata in materia di PNRR per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente all'attuazione del Piano»; quello di assicurare e svolgere «le interlocuzioni con la Commissione europea quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR»; quello di verificare «la coerenza della fase di attuazione del PNRR, rispetto agli obiettivi programmati» e provvedere «alla definizione delle eventuali misure correttive ritenute necessarie»; quello di sovrintendere «allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento ovvero di modifica del PNRR ai sensi del regolamento (UE) 2021/241». Alla medesima Struttura di missione PNRR sono stati trasferiti anche i compiti e le funzioni della Segreteria tecnica, nonché il più importante (e sopra menzionato) compito già spettante all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione.

Tra le altre modifiche di maggior rilievo introdotte dal d.l. n. 13/2023 debbono richiamarsi, inoltre, la soppressione del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (e la sua sostituzione con la partecipazione alle sedute della Cabina di regia del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, del Presidente dell'ANCI e del Presidente dell'UPI, del sindaco di Roma capitale, nonché dei rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del settore bancario, finanziario e assicurativo, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadi-

nanza attiva, individuati, sulla base della maggiore rappresentatività, con d.P.C.M.), nonché la sostituzione del Servizio centrale per il PNRR con l'Ispettorato generale per il PNRR – sempre istituito presso la Ragioneria generale dello Stato – «con compiti di coordinamento operativo sull'attuazione, sulla gestione finanziaria e sul monitoraggio del PNRR, nonché di controllo e rendicontazione all'Unione europea», ma senza la qualifica di «punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR» ora attribuita alla Struttura di missione PNRR.

Il ruolo di questa Struttura di missione è stato poi ulteriormente potenziato, da ultimo, con il d.l. n. 19/2024, nell'intento dichiarato «di migliorare e rendere più efficiente il coordinamento delle attività di gestione, nonché di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo degli interventi del PNRR, comprensivo del capitolo RepowerEU, anche mediante il rafforzamento delle attività di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente alla fase attuativa, nonché delle attività di verifica del raggiungimento degli obiettivi del medesimo PNRR» (art. 4). A tali fini, alla Struttura sono stati trasferiti i compiti, le funzioni e le risorse umane già attribuiti all'unità di missione di livello dirigenziale generale appositamente istituita presso il Dipartimento per le politiche di coesione e il Sud della Presidenza del Consiglio dei ministri, la facoltà di effettuare ispezioni e controlli a campione, sia presso le amministrazioni centrali titolari delle misure di attuazione del PNRR sia presso i soggetti attuatori, nonché la prerogativa di ricevere la comunicazione delle ordinanze motivate adottate dagli organi competenti nell'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 12 del d.l. n. 77/2021 (in luogo della precedente previsione che attribuiva tale prerogativa all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della qualità della regolazione). Di qui l'effetto di un conseguente potenziamento organizzativo: la Struttura di missione PNRR, gestita da un coordinatore, è oggi articolata in cinque direzioni generali e ad essa sono assegnate dodici unità dirigenziali di livello non generale e sessantacinque unità di personale non dirigenziale, oltre a un contingente di esperti in un limite di spesa complessiva annuale. La disciplina della *governance* del PNRR predisposta dal legislatore nazionale ha preso in considerazione anche le autonomie regionali, disegnando però, per esse, un ruolo che fin da subito – nella sua stessa astratta

configurazione – non è parso sufficientemente significativo e adeguatamente allineato alle loro competenze costituzionalmente riconosciute<sup>18</sup>. In particolare, il loro coinvolgimento avviene nelle seguenti forme.

Le Regioni, innanzi tutto, partecipano alla Cabina di regia tutte le volte che venga in considerazione una questione che riguardi le competenze costituzionali regionali; la partecipazione avviene tramite il coinvolgimento del Presidente della Conferenza delle Regioni, o tramite il coinvolgimento del Presidente di una singola Regione, nel caso in cui la questione riguardi una sola di esse. È prevista, inoltre, la partecipazione del Presidente dell'ANCI e del Presidente dell'UPI quando vengano esaminate questioni di interesse locale. In tutti questi casi partecipa sempre anche il Ministro per gli affari regionali e le autonomie<sup>19</sup>.

In base al testo originario del d.l. n. 77/2021, le Regioni partecipavano, assieme alle (e sullo stesso piano delle) altre autonomie territoriali, al «Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale»<sup>20</sup>, in un modo che però le assimilava in tutto e per tutto – con funzioni meramente consultive «nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR» – ai rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile, nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva. Tale istituto, come accennato, è stato soppresso dal d.l. n. 13/2023 ed è stato sostituito con una partecipazione alle sedute della Cabina di regia che riproduce in tutto e per tutto quell'anomala assimilazione delle Regioni alle diverse categorie del c.d. «partenariato economico, sociale e territoriale», con l'ulteriore limite della esplicita esclusione di una partecipazione che possa estendersi ai Presidenti delle singole Regioni<sup>21</sup>.

Sono previsti, inoltre, due tipi di strumenti di raccordo specificamente disciplinati dall'art. 2, c. 5, del d.l. n. 77/2021 per le ipotesi in cui,

<sup>18</sup> Si vedano, ad es., le osservazioni critiche di M. Trapani, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, cit., p. 187 ss., nonché di S. Pajno, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, cit., p. 246.

<sup>19</sup> Cfr. l'art. 2, c. 3, del d.l. n. 77/2021.

<sup>20</sup> Cfr. l'art. 3.

<sup>21</sup> Cfr. l'art. 2, c. 3-bis, del d.l. n. 77/2021.

per l'appunto, «le funzioni statali di programmazione e attuazione degli investimenti previsti nel PNRR e nel Piano nazionale complementare al PNRR richiedano il coordinamento con l'esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano e agli enti locali, e al fine di assicurarne l'armonizzazione con gli indirizzi» della Cabina di regia e dei due neoistituiti Comitati interministeriali (il Comitato interministeriale per la transizione ecologica – CITE e il Comitato interministeriale per la transizione digitale – CITD). Tali strumenti, tuttavia, sono limitati alla partecipazione alle sedute dei predetti organismi del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il quale, su impulso di questi, «promuove le conseguenti iniziative» anche in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, nonché alla partecipazione ai due Comitati interministeriali del Presidente della Conferenza delle Regioni e dei Presidenti delle Regioni direttamente interessate «quando si tratta di materie nelle quali le regioni e le province autonome vantano uno specifico interesse».

Con l'art. 33 del d.l. n. 152/2021, infine, è stato istituito, presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, denominato «Nucleo PNRR Stato-Regioni», espressamente rivolto «al fine di assicurare il coordinamento delle relazioni tra Amministrazioni statali titolari di interventi del Piano (...) e gli enti territoriali». Quanto alle funzioni attribuite, in base al c. 3 della citata disposizione, il supporto tecnico del Nucleo al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie «per la realizzazione delle attività di competenza volte ad attuare le riforme e gli investimenti previsti dal PNRR in raccordo con le altre amministrazioni dello Stato titolari di interventi PNRR» dovrebbe avere ad oggetto, in particolare, le attività volte a: *a)* curare l'istruttoria di tavoli tecnici di confronto settoriali con gli enti territoriali; *b)* prestare supporto alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano nella elaborazione di un progetto avente particolare rilevanza strategica per ciascuna Regione e Provincia autonoma (c.d. «Progetto bandiera», su cui ci si soffermerà *infra*), favorendo il confronto con le Amministrazioni titolari degli interventi previsti dal PNRR, ma con l'esplicita clausola di salvaguardia, introdotta da ultimo con l'art. 37 del d.l. n. 19/2024, delle

competenze di queste ultime e delle modalità di finanziamento già previste dall'art. 21 del d.l. n. 36/2022; *c*) prestare attività di assistenza agli enti territoriali, con particolare riferimento ai piccoli comuni e ai comuni insulari e delle zone montane, anche in raccordo con le altre iniziative di supporto tecnico attivate dalle amministrazioni competenti; *d*) condividere, con le competenti strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri, le informazioni raccolte e comunicare, d'intesa con le medesime strutture, le attività svolte, anche mediante la progettazione e gestione di uno spazio web informativo, dedicato ai tavoli di coordinamento e alle attività di assistenza agli enti territoriali.

La formale istituzione con norma legislativa, com'era agevole prevedere, non ha determinato la pronta e immediata operatività in concreto del Nucleo; solo con molti mesi di ritardo, infatti, il Dipartimento ha provveduto a definirne l'organizzazione, dotandolo formalmente di un Coordinatore e articolandone la struttura in due distinti Servizi. Ciò nondimeno, delle attività effettivamente svolte da questo nuovo organismo non si hanno notizie significative e ufficiali (fatta eccezione per una qualche concreta e stabile funzionalità dei c.d. «tavoli tecnici di confronto settoriali» di cui alla sopra indicata lett. *a*), a tacere del fatto che l'art. 1, c. 3, del d.l. n. 13/2023 ha comunque espressamente previsto la riorganizzazione del Nucleo, affidandola all'adozione di un d.P.C.M. su proposta del Ministro competente. Com'è agevole comprendere, si tratta nel complesso di strumenti di coinvolgimento decisamente inadeguati ad assicurare alle Regioni un effettivo spazio per l'esercizio di poteri che possano anche solo lontanamente assomigliare a forme di partecipazione in un'ottica (almeno potenzialmente) co-decisoria, come invece si sarebbe potuto/dovuto ritenere in base alla loro natura di enti dotati di competenze costituzionalmente fondate e profondamente incise dai contenuti del PNRR. Come l'esperienza di funzionamento concreto di questo sistema di *governance* ha ampiamente dimostrato nel corso del primo triennio, infatti, si tratta per lo più di strumenti che, per un verso, consentono di partecipare a sedi decisionali la cui convocazione è interamente rimessa alle valutazioni politiche degli organi governativi, per altro verso (e in ogni caso), consentono una partecipazione a tutti gli effetti assimilabile (e di fatto assimilata) a quella di tutti gli altri *stakeholders* (il c.d. «*partenariato economico, sociale e territoriale*», così significativamente identificato dall'art. 2, c. 2, lett. *i*, c. 3 e c. 3-*bis*, del d.l.

n. 77/2021), ossia prevalentemente finalizzata ad acquisire dati informativi, contributi istruttori e “punti di vista” per l’assunzione di decisioni comunque riservate in via esclusiva agli apparati centrali. Senza contare – e trattasi di elemento tutt’altro che trascurabile – che le forme di partecipazione delle Regioni sopra menzionate sono affidate prevalentemente, secondo una linea di tendenza già inaugurata nel periodo dell’emergenza pandemica, alla «posizione peculiare della Conferenza delle Regioni e in particolare del suo Presidente, che nella gestione del Piano viene ad assumere una sorta di rappresentanza istituzionale dell’intero sistema regionale»<sup>22</sup>, con evidente finalità marcatamente (ma, forse, eccessivamente) semplificatoria delle relazioni istituzionali tra enti e obliterando del tutto la circostanza che la titolarità delle attribuzioni costituzionali regionali è posta in capo a ciascuna Regione singolarmente considerata.

In questa prospettiva pare debba leggersi anche la recente istituzione di una Cabina di regia territoriale (art. 9 del d.l. n. 19/2024), coordinata dal Prefetto, a cui partecipa il Presidente della Provincia. Il c. 2 del medesimo art. 9 prevede poi la possibilità di attivare “nuclei specifici” di personale, laddove strettamente necessario ai fini della risoluzione di specifiche criticità attuative rilevate in sede di monitoraggio e suscettibili di compromettere il raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNRR. Si tratta, in altri termini, di una nuova struttura organizzativa a “geometria variabile”, che dovrebbe in tesi favorire le sinergie tra le diverse amministrazioni e i soggetti attuatori operanti in ambito provinciale e rendere più efficace il monitoraggio degli interventi del PNRR, nonché rafforzare l’attività di supporto in favore degli enti territoriali.

Tuttavia, a dispetto della finalità dichiarata, queste norme presentano più di un aspetto problematico.

In proposito, la Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, in sede di audizione alla Commissione Bilancio della Camera dei deputati sul d.l. n. 19/2024, ha evidenziato, su questa specifica norma, diverse criticità, anzitutto relative ai probabili punti di tangenza delle nuove cabine di coordinamento con i già esistenti presidi territoriali provinciali e interprovinciali composti dagli Uffici territoriali del Governo e dalle

<sup>22</sup> Così G. Falcon, *Viaggio al centro del PNRR*, cit., in part. p. 723.

Ragionerie territoriali dello Stato ai sensi dell'art. 12, c. 1-*septies*, del d.l. n. 68/2022, con il compito precipuo di migliorare l'efficacia complessiva dei processi di gestione e attuazione del PNRR sul territorio<sup>23</sup>.

L'art. 9 del menzionato d.l., infatti, si limita a precisare che rimangono comunque ferme le attività riferite a tale forma di cooperazione interistituzionale. Altre unità organizzative sono state strutturate in tutte le Regioni sulla base dei piani territoriali per l'assistenza tecnica approvati nel 2021<sup>24</sup>. La stessa Corte dei conti ha auspicato che l'istituzione delle nuove cabine presso le Prefetture e degli eventuali nuclei specifici di personale sia accompagnata da una «ridefinizione del perimetro di operatività di ciascuno degli strumenti destinati in vario modo al supporto degli enti locali», onde evitare che il miglioramento dell'efficacia ed efficienza della gestione del PNRR a livello territoriale possa essere ostacolato da un «ingorgo di moduli organizzativi differentemente strutturati»<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> L'art. 12, c. 1-*sexies*, e c. 1-*septies*, del d.l. n. 68/2022 così stabilisce:

«1-*sexies*. Anche al fine di garantire il supporto alle amministrazioni locali titolari di interventi del PNRR per gli adempimenti di monitoraggio, controllo e rendicontazione dei finanziamenti destinati all'attuazione degli stessi, con particolare riferimento al controllo sul divieto di doppio finanziamento e sui conflitti d'interesse nonché all'espletamento dei controlli antimafia previsti dalla normativa vigente, il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e delle finanze in relazione alle rispettive competenze sono autorizzati, (per il triennio 2022-2024), a reclutare con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali, nei limiti della vigente dotazione organica, un contingente di 700 unità di personale da inquadrare nell'Area III, posizione economica F1, di cui 400 unità per le esigenze del Ministero dell'interno, e in particolare delle prefetture-uffici territoriali del Governo, e 300 unità per le esigenze del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, e in particolare delle ragionerie territoriali dello Stato, senza il previo svolgimento delle procedure di mobilità, mediante l'indizione di apposite procedure concorsuali pubbliche o lo scorrimento delle vigenti graduatorie di concorsi pubblici. A tal fine è autorizzata la spesa di euro 2.624.475 per l'anno 2022 e di euro 31.493.700 a decorrere dall'anno 2023.

1-*septies*. Il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato stipulano un apposito protocollo d'intesa per definire l'attività di collaborazione destinata alle finalità di cui al comma 1-*sexies*, anche attraverso la costituzione di presidi territoriali unitari tra le prefetture-uffici territoriali del Governo e le ragionerie territoriali dello Stato» [enfasi aggiunta].

<sup>24</sup> Nell'ambito delle stesse, si rammenta, è stato incardinato il personale esperto contrattualizzato in attuazione del progetto 1000 esperti che aveva, tra gli altri, anche il compito di affiancare le amministrazioni territoriali attuatrici nelle procedure complesse connesse ai progetti del PNRR (si v. il d.l. n. 80/2021).

<sup>25</sup> Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Memoria per l'esame del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del piano nazio-*

La partecipazione di un rappresentante delle Regioni nelle diverse cabine di regia prefettizie, con una valenza tecnica, rischia di tramutarsi in una diseconomia procedimentale, in quanto le Regioni con molte Province dovranno utilizzare proprio personale per andare nelle singole prefetture. Inoltre, l'incardinamento delle nuove strutture previste dall'art. 9, c. 1, del d.l. n. 19/2024 negli Uffici territoriali del Governo richiederà, da parte di questi ultimi, una intensificazione non indifferente dello sforzo organizzativo già posto in essere in occasione del Protocollo d'intesa siglato nel 2022 dal MEF e dal Ministero dell'interno per il supporto e l'assistenza ai soggetti attuatori territoriali, in un'ottica che continua a privilegiare l'accentramento delle funzioni di coordinamento e di controllo del PNRR. Al momento, infatti, la nuova normativa non sembra affrontare i problemi di coordinamento con gli altri strumenti già attivi nell'accompagnare gli enti locali all'attuazione corretta e tempestiva delle progettualità PNRR e che non sembrano essersi rivelati pienamente idonei a centrare l'obiettivo. L'insieme di queste norme sembra dunque confermare la volontà di gestire il PNRR a livello verticistico, escludendo le Regioni dalla *governance* del Piano e relegandole, come si vedrà subito di seguito, al ruolo di meri soggetti attuatori<sup>26</sup>.

### ***3. La programmazione e realizzazione degli interventi: il ruolo formale delle Regioni limitato alla figura di "soggetto attuatore" di peso marginale***

La titolarità (o responsabilità) degli interventi previsti nel Piano è riservata alle amministrazioni centrali, le quali provvedono «al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo»<sup>27</sup>.

*nale di ripresa e resilienza (PNRR) A.C. 1752*, audizione V Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei deputati, marzo 2024, p. 18.

<sup>26</sup> Analoghe criticità sono state segnalate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in occasione della conversione in legge del d.l. n. 19/2024, imputate soprattutto alla notevole frammentazione degli interventi in capo a molti soggetti attuatori che spesso non dispongono di risorse umane e strumentali per gestirli, come si evince anche dalla nota dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) del 5 dicembre 2023 e dalla IV Relazione sullo stato attuazione PNRR del febbraio 2024.

<sup>27</sup> Cfr. l'art. 8, c. 1, del d.l. n. 77/2021, l'art. 7, c. 1, del d.l. n. 80/2021, nonché il d.P.C.M. 9 luglio 2021.

Alla concreta realizzazione degli interventi, invece, provvedono i *soggetti attuatori*, espressamente definiti, per l'appunto, come «i soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR». L'art. 9, c. 1, del d.l. n. 77/2021 stabilisce, infatti, che «alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente».

Quando all'Amministrazione centrale titolare è affidata anche la realizzazione operativa dell'intervento si parla di «progetti a titolarità»; quando, invece, quest'ultima è affidata a soggetti attuatori diversi dall'Amministrazione titolare si parla di «progetti a regia».

Nella prima Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, approvata nel marzo 2022 dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 7, c. 7, del d.l. n. 77/2021, si evidenziava che la componente nazionale dei soggetti attuatori avrebbe avuto in carico risorse per 121 miliardi (63%) a fronte di 70 miliardi (37%) della componente territoriale. A livello nazionale l'attuazione avrebbe riguardato principalmente le risorse afferenti al MIMS (24,7%), al MITE (24,6%), al MISE (15%) e al MITD (11%), con un ruolo di spicco riconosciuto anche a Ferrovie dello Stato (26 miliardi) e a varie agenzie nazionali come Agenzia del Demanio, Agenas, AgID (22 miliardi), come pure ad alcune società pubbliche (16 miliardi) e agli Istituti e Scuole pubbliche di ogni ordine e grado (8 miliardi). Quanto invece agli enti attuatori di livello territoriale, il ruolo di maggior peso sarebbe risultato affidato ai Comuni (36 miliardi), seguiti dalle Regioni (17 miliardi, pari a circa il 9% del totale delle risorse PNRR), dalle Università (8 miliardi) e, per importi minori, dalle Autorità portuali, dagli Enti parco e dagli Enti di ricerca<sup>28</sup>. Tale ripartizione dei rispettivi «pesi» attribuiti alle diverse tipologie di soggetti attuatori trova sostanziale conferma – ancorché solo *ratione tem-*

<sup>28</sup> Cfr., in part., pp. 58-59.

*poris*, con riferimento al primo triennio trascorso – anche nei dati forniti dall'ultima relazione approvata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti nel maggio 2024, laddove, a proposito dei flussi finanziari del PNRR, si evidenzia come i soggetti attuatori siano risultati destinatari (a tutto il 2023) di pagamenti per complessivi 10,5 miliardi (pari al 79% dei flussi totali) e come, tra gli stessi soggetti attuatori, la quota maggiore sia andata alle società (4,9 miliardi, ossia il 37% del totale), seguite dagli enti locali (2,4 miliardi, ossia il 18% del totale), dalle Regioni (1,7 miliardi, ossia il 13% del totale) e dalle Scuole, Università ed enti di ricerca (1,5 miliardi, ossia l'11% del totale)<sup>29</sup>.

Da questi dati emergono almeno due elementi che, all'evidenza, rendono ragione del ruolo assolutamente marginale riconosciuto alle autonomie regionali in relazione alle funzioni amministrative e alle attività finalizzate alla programmazione e alla realizzazione degli interventi:

- le Regioni sono totalmente escluse dai compiti riconducibili alla “titolarità” o “responsabilità” degli interventi, considerato che tali funzioni risultano integralmente attratte al livello delle amministrazioni dello Stato;
- le Regioni sono direttamente (ed espressamente) coinvolte solo assumendo la qualità di soggetti attuatori e soltanto *in parte qua*, accanto a una vastissima pluralità di altri soggetti nazionali e territoriali, ma soprattutto per una quota di risorse decisamente minoritaria se misurata sullo *stock* complessivo di risorse messe a disposizione per l'attuazione del Piano ai livelli sub-statali.

Da ciò scaturiscono le seguenti considerazioni.

In primo luogo, in base al diritto costituzionale vigente, l'allocazione in capo alle amministrazioni centrali di tutte le funzioni amministrative concernenti la “titolarità” e la “responsabilità” degli interventi richiederebbe l'attivazione dei meccanismi collaborativi della “chiamata in sussidiarietà”, almeno in tutti i casi in cui non possa essere invocato un titolo di competenza legislativa esclusiva dello Stato che sia in grado di fornire integrale copertura alla funzione amministrativa considerata.

<sup>29</sup> Cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, maggio 2024, p. 84 ss.

In secondo luogo, la figura del soggetto attuatore, con i suoi compiti di realizzazione concreta degli interventi, non potrebbe certo costituire – neppure in ipotesi astratta – un adeguato strumento “compensativo” dell’avvenuta incisione (per sottrazione) delle competenze regionali. Come si è visto, infatti, le Regioni assumono il ruolo di soggetti attuatori solo per una percentuale di interventi che si attesta attorno al 10% del totale delle risorse del Piano. Dunque, anche a voler trascurare le profonde opacità di una disciplina normativa che non consente di individuare in termini chiari e univoci le complesse (e, in realtà, variegatissime) relazioni istituzionali tra soggetti titolari e soggetti attuatori<sup>30</sup> e, d’altra parte, anche a voler valorizzare alcune (assai rare, per la verità) esperienze sicuramente virtuose che hanno in qualche modo preservato la natura politico-amministrativa degli enti regionali mantenendo a questi ultimi effettivi poteri co-decisionali anche laddove qualificati formalmente come soggetti attuatori<sup>31</sup>, non è certo a questa figura che potrebbero ragionevolmente ritenersi affidate le istanze di salvaguardia delle prerogative costituzionali delle Regioni nell’attuazione del Piano.

Alla luce di quanto fin qui illustrato, emerge una conseguenza che pare, a tutti gli effetti, obbligata. Se è vero, com’è vero, che l’architettura complessiva della *governance* del PNRR e la descritta ripartizione di responsabilità amministrative tra soggetti titolari e soggetti attuatori restituiscono un dato normativo di per sé largamente insoddisfacente per la posizione costituzionale delle autonomie regionali, l’unica strada plausibile per verificare – all’attualità – l’effettivo “grado di resistenza” e lo “stato di salute” di tale posizione costituzionale è quella di prendere in esame i dati della prassi, guardando in concreto ai comportamenti e ai processi decisionali che gli attori istituzionali coinvolti hanno effettivamente posto in essere nel primo triennio di vita del Piano. I paragrafi che seguono hanno per l’appunto l’obiettivo di illustrare alcune di queste

<sup>30</sup> Cfr. S. Pajno, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, cit., pp. 246-247.

<sup>31</sup> Si possono richiamare, al riguardo, le vicende attuative concernenti la bonifica dei c.d. “siti orfani” (M2C4, Investimento 3.4), il potenziamento dei centri per l’impiego (M5C1, Investimento 1.1) e le misure per la gestione del rischio di alluvione e la riduzione del rischio idrogeologico (M2C4, Investimento 2.1), nelle quali le Regioni si sono viste riconoscere (e hanno effettivamente esercitato) funzioni amministrative non di mera attuazione-esecuzione di scelte e indirizzi provenienti e/o imposte interamente dalle amministrazioni centrali.

prassi, ritenute più significative e, addirittura, in certo qual modo “paradigmatiche” della stessa concezione ordinamentale delle autonomie regionali sviluppatasi fino a oggi in tempo di (e in relazione al) PNRR.

#### 4. *Alcune prassi paradigmatiche*

##### 4.1. *La collaborazione “debole” o “debolissima” con il sistema delle Conferenze*

Un campo di indubbio rilievo per la verifica del ruolo effettivamente svolto fino a oggi dalle autonomie regionali nelle vicende del PNRR è quello delle prassi della collaborazione interistituzionale sviluppatesi nell’ambito del sistema delle Conferenze, le quali consentono di registrare un’attività di interlocuzione Stato-autonomie, apparentemente assai intensa, dispiegatasi su due distinti versanti: *a*) quello della collaborazione all’adozione (e conversione in legge) della decretazione d’urgenza sul Piano; *b*) quello della collaborazione all’adozione degli atti governativi, ossia delle amministrazioni titolari, per l’attuazione delle Missioni del Piano. Tenuto conto che i due menzionati ambiti della collaborazione dovrebbero avere regimi costituzionali diversi, risultando la prima costituzionalmente non necessaria<sup>32</sup>, a differenza della seconda, che invece dovrebbe ritenersi costituzionalmente imposta in tutti i casi di “forte incidenza” o “intreccio inestricabile” tra competenze legislative statali e regionali ovvero nelle ipotesi di ricorso alla “chiamata in sussidiarietà” di funzioni amministrative da parte dello Stato in materie diverse da quelle di potestà legislativa esclusiva, i dati restituiti dall’esperienza delle Conferenze nel periodo considerato offrono spunti di riflessione di sicuro interesse.

Quanto al primo versante, tutti i decreti-legge che hanno disciplinato la *governance* del PNRR (con l’eccezione, a quanto consta, del solo d.l. n. 152/2021) hanno visto il coinvolgimento della Conferenza Unificata nel corso dell’*iter* della conversione in legge, mediante l’espressione del parere richiesto ai sensi dell’art. 9 del d.lgs. n. 281/1997, che individua le funzioni di questa Conferenza allorquando siano coinvolti dal me-

<sup>32</sup> Così, da ultimo, Corte cost. 26 gennaio 2023, n. 6, punto 6.2.4 del *Cons. in dir.*, laddove è stata ribadita la consolidata giurisprudenza costituzionale sul punto, anche con specifico riferimento all’adozione dei decreti-legge e ai «tempi stretti, costituzionalmente stabiliti» per la loro conversione in legge.

desimo oggetto o da questioni di interesse comune tutti i diversi enti dell'autonomia territoriale. Ora, mentre nel solo caso del d.l. n. 77/2021 la richiesta di parere si è limitata al generico riferimento al citato art. 9 e nel solo caso del d.l. n. 36/2022 si è avuto cura di precisare che il parere era richiesto ai sensi dell'art. 9, c. 2, lett. *a*)<sup>33</sup>, in tutti gli altri casi (d.l. n. 80/2021, d.l. n. 13/2023 e d.l. n. 19/2024<sup>34</sup>) la richiesta del Governo è stata espressamente fondata sull'art. 9, c. 3, il quale riconosce al Presidente del Consiglio dei ministri la mera facoltà di «sottoporre alla Conferenza unificata, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane».

La scelta di richiedere il parere alla Conferenza mediante il riferimento formale al c. 3 dell'art. 9 non è evidentemente senza significato: ferma, infatti, la non necessarietà costituzionale della collaborazione in sede di formazione degli atti legislativi, essa è il segno tangibile della precisa scelta del Governo di inquadrare il coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali (e, comunque, sempre senza una considerazione qualificata delle peculiari prerogative, soprattutto legislative, degli enti regionali) in termini di mera "opportunità" ovvero di semplice "concessione" istituzionale. Con tutto ciò che da una simile "postura" politico-amministrativa discende sia in termini di obiettivi e finalità della "collaborazione concessa", sia in termini di riscontri e di seguiti della "collaborazione ottenuta", se solo si considera che tutti i pareri resi dalla Conferenza recavano in allegato ponderosi documenti in cui era espressa la posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con articolate considerazioni di metodo e molteplici proposte emendative rimaste, nella quasi totalità dei casi, senza alcun sostanziale recepimento da parte del legislatore nazionale.

Assai più significativa, però, si rivela l'analisi dell'esperienza delle Conferenze sul secondo versante.

<sup>33</sup> Tale previsione individua testualmente alcuni casi in cui il parere della Conferenza Unificata deve ritenersi obbligatorio, ossia: sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati; sul documento di programmazione economica e finanziaria; sugli schemi di decreto legislativo adottati in base all'art. 1 della l. n. 59/1997.

<sup>34</sup> Ma si vedano, inoltre, i casi dei decreti-legge nn. 44 e 57/2023.

In sede di adozione degli atti attuativi del PNRR, infatti, a dispetto della necessarietà costituzionale di forme collaborative “forti” soprattutto con le autonomie regionali e soprattutto nei settori materiali attinti da alcune delle Missioni del Piano più evidentemente incidenti sulle competenze costituzionali delle Regioni (si pensi, in particolare, alla M6 Salute, alla M5 Inclusione e coesione, alla M4 Istruzione o alla M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura), le sedi della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata sono state attivate dal Governo con richieste di intesa o di parere fondate non sulla collaborazione costituzionalmente necessaria<sup>35</sup>, bensì, nella quasi totalità dei casi, sulla collaborazione meramente facoltativa<sup>36</sup>, ovvero sulla collaborazione obbligatoria stabilita da specifiche disposizioni di legge o dalle previsioni generali<sup>37</sup>. Con l'effetto, però, in questa seconda tipologia di casi, di considerare applicabile per le intese non già il principio delle «reiterate trattative» evocato dalla giurisprudenza costituzionale per la collaborazione costituzionalmente necessaria<sup>38</sup>, bensì il regime generale ordinario stabilito dall'art. 3 dello stesso d.lgs. n. 281/1997, con il meccanismo della c.d. “ghigliottina” di cui al c. 3, ai sensi del quale *«Quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata»*.

Decisamente paradigmatica, al riguardo, si rivela l'esperienza degli strumenti collaborativi attivati nella sede della Conferenza Stato-Regioni per l'adozione degli atti attuativi della M6 Salute: su un totale di 11 decreti

<sup>35</sup> Solo in due casi, a quanto consta, il Governo ha acquisito intese espressamente ritenute costituzionalmente necessarie in quanto fondate su altrettante pronunce della Corte costituzionale: si tratta dell'intesa sancita in Conferenza Unificata il 12 ottobre 2022, «ai sensi dell'articolo 1, comma 615, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 e della Sentenza della Corte costituzionale 7 marzo 2018, n. 78», in tema di approvazione del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile, nonché dell'intesa sancita in Conferenza Stato-Regioni il 10 maggio 2023, «ai sensi dell'articolo 2 [recte: 1], comma 271, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 e della Sentenza della Corte costituzionale n. 87 del 2018», in tema di definizione dei fabbisogni finanziari delle Regioni e nuovi criteri di riparto del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio (FIS).

<sup>36</sup> Di cui agli artt. 2, c. 4, e 9, c. 3, del d.lgs. n. 281/1997, nonché all'art. 8, c. 6, della l. n. 131/2003.

<sup>37</sup> Di cui all'art. 2, c. 3, e 9, c. 2, del d.lgs. n. 281/1997.

<sup>38</sup> Cfr., *supra*, nt. 1.

ministeriali o interministeriali censiti fino al novembre 2023, ben 8 hanno registrato l'acquisizione da parte del Governo di intese o pareri formalmente qualificati come "facoltativi", mentre solo in 3 casi la Conferenza ha esitato intese o pareri obbligatoriamente previsti da specifiche norme di legislazione ordinaria.

#### 4.2. I "Progetti bandiera"

A comporre più compiutamente il quadro del ruolo riconosciuto in concreto alle autonomie regionali all'interno del PNRR e, forse, anche a rivelare la stessa "auto-percezione" che le Regioni hanno oggi di se stesse in relazione all'attuazione del Piano<sup>39</sup>, non può trascurarsi la vicenda dei c.d. "Progetti bandiera", espressamente contemplati – su specifica e insistita richiesta delle Regioni – già a partire dal laconico testo originario dell'art. 33, c. 3, lett. b), del d.l. n. 152/2021, che, come si è visto, intestava *inter alia* al Nucleo PNRR Stato-Regioni il compito di prestare supporto agli enti regionali nella «elaborazione, coerentemente con le linee del PNRR, di un progetto avente particolare rilevanza strategica per ciascuna Regione e Provincia Autonoma, denominato "Progetto bandiera"».

Il processo formale di definizione delle modalità di gestione dei "Progetti bandiera" è stato avviato con la sottoscrizione di uno specifico Protocollo d'intesa tra il Ministro degli Affari Regionali e tutti i Ministri titolari di Missioni, Componenti e Interventi del PNRR<sup>40</sup>. Nel Protocollo "base" il procedimento di individuazione dei "Progetti bandiera" è definito in termini di «collaborazione sistemica e istituzionale», in cui sostanzialmente il Governo si impegna a coinvolgere Regioni e Province autonome nell'attuazione del PNRR, valorizzando l'autonomia progettuale di queste ultime soprattutto nelle materie di loro diretta competenza.

Più precisamente, l'art. 3, c. 1, lett. e), del menzionato Protocollo, prevede che le Parti si impegnino a sottoscrivere specifici protocolli o accordi con la Regione/Provincia autonoma interessata per la realizzazione del

<sup>39</sup> In questi termini, si v. già M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., p. 303.

<sup>40</sup> Stipulato il 20 aprile 2022, cui si è aggiunta l'informativa del Ministro per gli affari regionali e le autonomie nella seduta della Conferenza Stato-Regioni del 28 aprile 2022, prot. n. 6711.

“Progetto bandiera”, definendo anche le modalità con cui tale progetto viene valorizzato nella programmazione dell’Amministrazione titolare. Il sistema, dunque, collega direttamente ai protocolli d’intesa di livello “endo-governativo” la stipulazione di specifici protocolli tra il Dipartimento per gli affari regionali, le Amministrazioni titolari di interventi PNRR e ciascun ente regionale.

L’iniziativa di individuazione dei “Progetti bandiera” spetta, dunque, a ciascuna Regione e Provincia autonoma, su cui incombe l’onere di trasmettere la propria proposta progettuale al Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie. Tale procedimento avrebbe dovuto garantire il confronto costruttivo con il Ministero sulle modalità di attuazione degli interventi, senza però entrare nel merito tecnico delle valutazioni, che invece rimangono di stretta competenza delle Amministrazioni titolari, soprattutto nell’ambito di procedure selettive (es. avvisi). Nelle premesse al Protocollo d’intesa, infatti, è chiarito che le Amministrazioni centrali titolari degli interventi valutano l’ammissibilità al finanziamento dei “Progetti bandiera” sulla base dei criteri specifici stabiliti per l’investimento di riferimento, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili per ciascun intervento.

Un solo progetto per Regione, dunque, al quale dovrebbero ritenersi affidate (e in via pressoché esclusiva) – come evoca significativamente la stessa denominazione – tutte le istanze di indirizzo politico-amministrativo strategico provenienti dai territori<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Si vedano, ad es., i primi due protocolli d’intesa stipulati dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie il 25 marzo e il 13 aprile 2022, rispettivamente, con il Ministro della salute e il Ministro della transizione ecologica. A partire dall’8 giugno 2022 sono stati stipulati i primi protocolli d’intesa con sei Regioni che hanno presentato il loro progetto bandiera: la Regione Liguria, per la realizzazione del primo «Centro di Medicina Computazionale e Tecnologica», con l’obiettivo di trasferire i risultati della ricerca proveniente dall’impiego del calcolo computazionale ai modelli biologici e ai programmi di gestione delle tecnologie robotiche d’impiego biomedico; le Regioni Piemonte, Friuli-Venezia-Giulia, Umbria, Basilicata e Puglia, per la realizzazione delle c.d. «*Hydrogen Valleys*», ossia siti di produzione di idrogeno verde in aree industriali dismesse, da finanziare, per un ammontare di 10 milioni di Euro per ciascuna Regione, nell’ambito del PNRR (Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 2 – Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile, Investimento 3.1), la cui titolarità spetta al Ministero per la transizione ecologica. Successivamente, il 16 settembre 2022 è stato sottoscritto il Protocollo d’intesa tra il Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale e la Provincia autonoma di Trento, avente ad oggetto la realizzazione del Progetto Bandiera sulla digitalizza-

Ciò nondimeno, con l'integrale sostituzione della previsione sopra richiamata operata da ultimo con l'art. 37, c. 1, del d.l. n. 19/2024, il legislatore nazionale ha avvertito l'esigenza di chiarire che comunque i "Progetti bandiera" non erodono in alcun modo il ruolo degli apparati centrali, in forza della esplicita salvaguardia delle competenze delle Amministrazioni titolari di interventi PNRR e delle modalità di finanziamento già previste dall'art. 21 del d.l. n. 36/2022<sup>42</sup>.

Neppure i "Progetti bandiera", pertanto, possono essere considerati quali strumenti interamente ascrivibili agli enti regionali: la loro elaborazione e concreta attivazione, infatti, richiede il necessario coordinamento con le diverse Amministrazioni titolari nell'ambito delle loro programmazioni, al fine di consentire che tali progetti possano rientrare nella programmazione degli investimenti e nella gestione finanziaria delle risorse di ciascuna Amministrazione titolare.

Benché dunque i "Progetti bandiera", almeno formalmente, sembrino superare la logica *top-down*, che invece caratterizza gli altri organismi

zione della pubblica amministrazione della Provincia autonoma di Trento. L'11 ottobre 2022 è stato approvato il protocollo d'intesa tra il Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale e la Provincia autonoma di Bolzano, avente ad oggetto la collaborazione per la realizzazione del Progetto Bandiera "Digitalizzazione della pubblica amministrazione della Provincia autonoma di Bolzano". Il 13 ottobre 2022 è stato stipulato il protocollo d'intesa fra il Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale e la Valle d'Aosta per la realizzazione del progetto bandiera "Potenziamento della capacità digitale della pubblica amministrazione regionale". Il 19 ottobre 2022, sono stati stipulati due ulteriori protocolli d'intesa tra il Governo e le Regioni Abruzzo e Calabria, volti alla realizzazione dei progetti bandiera per il potenziamento di infrastrutture idriche regionali; in particolare, si tratta di interventi infrastrutturali proposti dalle due Regioni e individuati per il loro particolare valore strategico, coerentemente con gli obiettivi e con le missioni del PNRR, nello specifico con quelli della linea d'investimento M2C4-I4.1 "Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico". Inoltre, la delibera di Giunta regionale del Veneto n. 634 del 27 maggio 2022 ha approvato il progetto bandiera "Innovation Hub per la salute - La RinaSCIENZA" da presentare al Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie.

<sup>42</sup> Tale disposizione ha espressamente consentito, da un lato, che le economie di risorse impegnate dalle Amministrazioni titolari in bandi e avvisi e non assegnate in esito alle procedure di selezione dei progetti possano essere destinate al finanziamento dei "Progetti bandiera", dall'altro, che a tale finanziamento possano concorrere anche le risorse afferenti ai Piani di sviluppo e coesione della programmazione 2021-2027.

di *governance* e monitoraggio del PNRR<sup>43</sup>, nella prassi si deve constatare che anche questi strumenti di fatto relegano le Regioni a mero soggetto interlocutore “*una tantum*”, di certo esponenziale delle collettività ivi residenti, ma al quale non si concedono adeguati margini di autonomia decisionale sulla gestione delle risorse cui è connessa la realizzazione degli obiettivi stabiliti.

#### ***4.3. Le politiche di coesione, tra risorse nazionali e PNRR ovvero della riaffermazione dell'interesse nazionale.***

Un ulteriore elemento da segnalare nelle prassi del PNRR è la compresenza, in una sorta di “interazione sistemica”, di diversi strumenti e fonti di finanziamento, in termini non solo di complementarità ma al limite anche di fungibilità<sup>44</sup>. Va precisato, infatti, che le risorse connesse al PNRR hanno finanziato anche interventi che già erano previsti all'atto della predisposizione del Piano e finanziati con risorse nazionali (si pensi, a mero titolo esemplificativo, ai fondi per il recupero urbano)<sup>45</sup>. Inoltre, una significativa quota di iniziative volte al superamento dei divari territoriali e alla coesione economica e sociale è finanziariamente riconducibile non solo al PNRR ma anche a risorse europee del Fondo sviluppo e coesione (di seguito FSC)<sup>46</sup>. La riduzione dei divari territoriali costituisce, infatti, uno degli obiettivi trasversali del Piano nella prospet-

<sup>43</sup> Cfr. G. Cavaggon, *PNRR: il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, in P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, cit., pp. 112-113.

<sup>44</sup> Cfr. UPB, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 20 ottobre 2021, p. 24.

<sup>45</sup> A seguito della revisione del Piano, avvenuta nel dicembre 2023, alcune iniziative di investimento sono state in parte definanziate, in parte escluse dal PNRR. Il complesso delle risorse finanziarie associate ai progetti in essere è sceso di 9,8 miliardi (-19,1 per cento), passando da 51,4 a 41,6 miliardi (cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, maggio 2024, cit., p. 99. Peraltro, gli stessi “Progetti bandiera” possono essere finanziati sia con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, sia con ulteriori risorse che l'Amministrazione titolare individui fra quelle nella sua disponibilità a legislazione vigente (art. 2 del Protocollo d'intesa del 20 aprile 2022).

<sup>46</sup> Le politiche per la riduzione dei divari territoriali e la coesione economica e sociale possono contare attualmente su cinque diversi canali di finanziamento, di cui tre nuovi e a ciclo unico (il Fondo per la perequazione infrastrutturale, FPI, il PNRR e il Fondo del piano complementare a quest'ultimo, PC); due sono già esistenti da tempo e si basano su cicli settennali che

tiva di garantire adeguati livelli di servizi sull'intero territorio nazionale (per tale ragione è previsto che al Mezzogiorno venga attribuito almeno il 40 per cento delle risorse "territorializzabili"), ma rappresenta anche, da tempo, obiettivo primario delle politiche finanziate con il FSC.

Il d.l. n. 124/2023 è intervenuto a modificare la disciplina del FSC, introducendo alcune significative innovazioni alla programmazione e gestione delle risorse per gli anni 2021-2027, rispetto a quanto previsto dalla legge di bilancio per il 2021<sup>47</sup>. L'art. 1, c. 177, della l. n. 178/2020 qualificava espressamente il Fondo di sviluppo e coesione come uno strumento attuativo dell'art. 119, quinto comma, Cost., ai sensi del quale lo Stato può istituire fondi *ad hoc* destinati non a una generalità di beneficiari, ma a specifici destinatari, per rimuovere divari economico-sociali<sup>48</sup>.

In base alle nuove disposizioni introdotte dal d.l. n. 124/2023 (art. 1), è previsto che tutta la dotazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e la coesione<sup>49</sup>, sempre in attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., sia impiegata per iniziative e misure afferenti alle politiche di coesione, in coerenza con le politiche settoriali, con gli obiettivi e le strategie dei

caratterizzano la programmazione pluriennale del bilancio europeo (il Fondo di sviluppo e coesione - FSC e il Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR).

<sup>47</sup> L'Accordo di partenariato tra l'UE e l'Italia, approvato il 15 luglio 2022, reca l'impianto strategico e la selezione degli obiettivi di *policy* su cui si concentrano gli interventi finanziati dai Fondi europei per la coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027. Si tratta, nel complesso, di circa 43,1 miliardi di risorse comunitarie assegnate all'Italia, di cui oltre 42,7 miliardi destinati specificamente a promuovere la politica di coesione economica, sociale e territoriale (sui Fondi FESR, FSE+, JTF e FEAMPA), la gran parte dei quali destinata alle regioni meno sviluppate (oltre 30 miliardi). Ai contributi europei si aggiungono le risorse derivanti dal cofinanziamento nazionale (32,4 miliardi), per un totale di risorse finanziarie programmate nell'Accordo di Partenariato 2021-2027 pari a oltre 75 miliardi di euro. Tali risorse sono gestite attraverso 49 Programmi operativi di cui: 11 a titolarità di Amministrazioni centrali (PN); 38 a titolarità delle Regioni e Province Autonome (38 Programmi regionali - PR).

<sup>48</sup> La giurisprudenza costituzionale in tema di fondi statali "perequativi" ha chiarito che – trattandosi in interventi riconducibili alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di "perequazione delle risorse finanziarie" (art. 117, secondo comma, lett. e, Cost.) ma potenzialmente incidenti su ambiti di competenza residuale regionale o concorrente – il riparto di tali risorse debba prevedere il coinvolgimento delle autonomie là dove gli interventi finanziati dallo Stato incidano di fatto sulle sfere di competenza loro riservate. Sul tema, volendo, si v. M. Bergo, *L'autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L'esperienza dei fondi settoriali*, in *Federalismi.it*, 4, 2023, pp. 19 ss.

<sup>49</sup> Lo si ricorda, il FSC è destinato a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, ripartiti nella proporzione dell'80% nelle aree del Mezzogiorno e del 20% nelle aree del Centro-Nord.

fondi strutturali europei del periodo di programmazione 2021-2027 e con le politiche di investimento e di riforma previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, secondo principi di complementarità e di addizionalità, come definite dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR<sup>50</sup>.

Il medesimo art. 1 del d.l. n. 124/2023 ha previsto poi che gli interventi finanziati con le risorse del Fondo sono attuati attraverso lo strumento dell'«Accordo per la coesione», ossia con uno specifico strumento patizio, da definirsi d'intesa tra il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e ciascun Ministro interessato (nel caso di risorse destinate alle Amministrazioni centrali)<sup>51</sup>, ovvero tra il Ministro e ciascun Presidente di Regione o Provincia autonoma, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze (nel caso di risorse destinate alle Regioni e alle Province autonome)<sup>52</sup>.

Pertanto, le politiche per la riduzione dei divari territoriali e di coesione economia e sociale, indipendentemente dal fatto che siano finanziate con fondi nazionali, con il FSC o con i fondi del PNRR<sup>53</sup>, considerate come

<sup>50</sup> Cfr. art. 1, c. 178, lett. a), l. n. 178/2020, come sostituito dal d.l. n. 124/2023.

<sup>51</sup> Cfr. art. 1, c. 178, lett. c), l. n. 178/2020, come sostituito dal d.l. n. 124/2023.

<sup>52</sup> Cfr. art. 1, c. 178, lett. d), l. n. 178/2020, come sostituito dal d.l. n. 124/2023, ai sensi del quale «sulla base della delibera di cui alla lettera b), numero 2), dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione, il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e ciascun Presidente di regione o di provincia autonoma definiscono d'intesa un accordo, denominato "Accordo per la coesione", con il quale vengono individuati gli obiettivi di sviluppo da perseguire attraverso la realizzazione di specifici interventi, anche con il concorso di più fonti di finanziamento. Sullo schema di Accordo per la coesione è sentito il Ministro dell'economia e delle finanze. L'elaborazione dei suddetti Accordi per la coesione avviene con il coinvolgimento e il ruolo proattivo delle Amministrazioni centrali interessate, con particolare riferimento al tema degli interventi infrastrutturali e alla loro coerenza con gli interventi nazionali, nell'ottica di una collaborazione interistituzionale orientata alla verifica della compatibilità delle scelte allocative delle regioni con le priorità programmatiche nazionali e con quelle individuate dai fondi strutturali europei del periodo di programmazione 2021-2027 [...]».

<sup>53</sup> Proprio al riequilibrio territoriale, infatti, sono destinati molti degli interventi del PNRR, rappresentando uno dei pilastri fondamentali su cui poggia la programmazione dell'intero Piano, che per l'appunto persegue l'obiettivo del riequilibrio territoriale e del rilancio del Sud come priorità trasversale a tutte le missioni. L'asse strategico dell'inclusione sociale, in particolare, punta a ridurre il divario di cittadinanza, a superare le disuguaglianze profonde, spesso accentuate dalla pandemia, a superare la debolezza strutturale del sistema produttivo del Sud, accompagnando il processo di convergenza tra Sud e Centro-Nord quale obiettivo di crescita economica, come più volte richiesto nelle Raccomandazioni della Commissione europea.

attuative dell'art. 119, quinto comma, Cost., seguono un unico modello operativo, che vede nell'Accordo di coesione un patto interistituzionale, volto a regolare e disciplinare interventi incidenti su ambiti competenziali condivisi. Una sorta di "amministrazione strategica concertata", che, almeno per la quota di risorse destinata alla programmazione regionale, prefigura significativamente un processo decisionale (*bottom-up*) costruito sulle proposte raccolte e provenienti dai territori e che pare non solo invertere ma addirittura superare l'invito della Corte costituzionale alla leale collaborazione, «evitando l'arroccamento in letture rigide delle competenze e dei relativi raccordi»<sup>54</sup>, così aggirando i tempi inevitabilmente connessi alle ordinarie procedure legislative.

L'impostazione è stata confermata dal recente d.l. n. 60/2024, dichiaratamente volto a realizzare la riforma della politica di coesione nell'ambito della revisione del PNRR, al fine di conferire unitarietà strategica e di accelerare l'attuazione degli interventi finanziati dalla politica di coesione 2021-2027, mirati a ridurre i divari territoriali, in particolare nei settori delle risorse idriche, delle infrastrutture per il rischio idrogeologico e la protezione dell'ambiente, dei rifiuti, dei trasporti e della mobilità sostenibile, dell'energia, del sostegno allo sviluppo e all'attrattività delle imprese, anche per le transizioni digitale e verde.

Si tratta evidentemente di ambiti materiali idonei a incidere su molteplici competenze legislative regionali concorrenti o residuali, che giustificano senz'altro il mantenimento del modello della "amministrazione strategica concertata" che si è sopra richiamato. Eppure, anche in questo caso, lo Stato – *recte*, il Governo, ancora una volta in nome della necessità e dell'urgenza – ha avvocato a sé la competenza legislativa esclusiva a disciplinarne l'attuazione, richiamando significativamente, in termini pressoché identici, la formula già utilizzata nell'art. 1, c. 2, del d.l. n. 77/2021<sup>55</sup>, nella quale si enfatizza in modo esplicito il «preminente valore» che assume «l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi ammissibili a finanziamento a valere sulle risorse della politica di coesione europea [...] anche assicurando l'effettiva attuazio-

<sup>54</sup> Cfr. Corte cost. 22 dicembre 2023, n. 223, punto 7.2.1.6 del *Cons. in dir.*, su cui, *infra*, par. 5.

<sup>55</sup> Cfr., *supra*, nt. 4.

ne degli strumenti di pianificazione previsti dalle condizioni abilitanti; e premurandosi di ribadire, altresì, che le disposizioni del decreto in questione, «in quanto direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.»<sup>56</sup>.

### 5. *Il contenzioso costituzionale*

L'ultimo elemento della prassi del primo triennio trascorso che non pare affatto trascurabile è la registrazione di un contenzioso costituzionale sulla legislazione relativa o connessa al PNRR quantitativamente assai esiguo; un dato che sembra esprimere, in termini che vanno progressivamente consolidandosi, una tendenza degli enti regionali decisamente innovativa rispetto al passato, ossia quella di rinunciare *in limine* ad attivare rivendicazioni delle proprie prerogative dinnanzi al Giudice delle leggi, rivelando la preferenza, prima di tutto sul piano politico, per il mantenimento di un dialogo e di un'interlocuzione con le istituzioni governative di natura fondamentalmente collaborativa e non oppositiva<sup>57</sup>. Ad oggi il contezioso costituzionale sul PNRR risulta, infatti, limitato a pochissimi casi, nei quali – occorre rilevarlo – la Corte costituzionale non ha mancato di svolgere un minuzioso intervento di inquadramento degli interventi nel preciso ambito materiale di competenza, alla luce della effettiva portata delle misure oggetto di giudizio.

In questo senso, con la sentenza 26 gennaio 2023, n. 6, la Corte, investita per la prima volta da ricorsi regionali che lamentavano la lesione delle

<sup>56</sup> Cfr. art. 1, c. 2 e c. 3, del d.l. n. 60/2024.

<sup>57</sup> Così, ancora, M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., p. 302. La significatività di tale dato ai fini che qui vengono in rilievo pare apprezzabile anche nel contesto della drastica contrazione generale del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni registratasi negli ultimi anni e che, soprattutto sul versante della proposizione dei ricorsi da parte del Governo, ha trovato espressione nelle prassi "conciliative" da tempo sperimentate e, da ultimo, collegate alla emanazione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023, sulla quale si v. F. Politi, *La direttiva sulla "razionalizzazione" della procedura governativa di esame delle leggi regionali. Prime considerazioni*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), Lettera 11/2023, nonché G. Repetto, *Cosa succede al contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni*, in [www.diariodidirittopubblico.it](http://www.diariodidirittopubblico.it), 24 marzo 2024.

proprie competenze ad opera di alcune norme legislative di attuazione del PNRR<sup>58</sup>, ha fornito una tassonomia completa delle diverse fattispecie che giustificano la scelta del più idoneo strumento partecipativo, ricordando che gli strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si distinguono «in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte», nonché alle competenze incise<sup>59</sup>.

Più precisamente, la Corte ha ricordato che nelle materie di potestà legislativa concorrente, per atti generali o regolatori di carattere “tecnico” e per provvedimenti puntuali incidenti su interessi specifici, il parere obbligatorio, anche non vincolante, è stato ritenuto uno strumento adeguato<sup>60</sup>; mentre, con riferimento ad atti di programmazione o di ripartizione delle risorse o ad atti incidenti su rilevanti interessi regionali, è stata valutata più appropriata l'intesa, ora nella forma debole ora in quella forte.

Di particolare importanza è il passaggio in cui la Corte ha precisato che, là dove le funzioni disciplinate e gli interessi coinvolti non siano univoci, l'adeguatezza di una specifica forma collaborativa debba essere valutata non in astratto, bensì «in concreto» con riferimento all'oggetto della disciplina<sup>61</sup>.

Parimenti significativa – benché non direttamente incidente su norme concernenti il PNRR – è la sentenza 14 aprile 2023, n. 70, con la quale la Corte ha deciso – fra le altre – alcune questioni relative al riparto di un fondo statale per la rigenerazione urbana, materia poi confluita nella Missione 5 del Piano<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> Le Regioni Friuli Venezia-Giulia e Toscana avevano impugnato, precisamente, l'art. 4, commi 1-*septies*, lettere *a)*, *b)* ed *e)*, e 1-*novies*, del d.l. n. 121/2021, introdotti, in sede di conversione in legge, i quali avevano determinato la sostanziale modifica dell'art. 5 della l. n. 84/1994 in materia di programmazione dei sistemi portuali e di pianificazione dei porti.

<sup>59</sup> Cfr. il punto 7.4.2 del *Cons. in dir.*

<sup>60</sup> Sono richiamate, in proposito, le sentenze n. 278 del 2010, n. 214 del 2006, n. 285 e n. 383 del 2005.

<sup>61</sup> Cfr., ancora, il punto 7.4.2 del *Cons. in dir.*

<sup>62</sup> Più precisamente, la finalità di rigenerazione urbana rientra fra gli interventi previsti nell'ambito dell'asse strategico della Missione 5 (“Inclusione e coesione”), Componente 2 (“Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore”), la quale – per gli interventi di rigenerazione urbana – mira a ridurre i divari di cittadinanza e i divari generazionali, mediante il finan-

Con questa pronuncia la Corte, nel solco della giurisprudenza pregressa sui fondi statali<sup>63</sup>, dopo aver verificato che si era di fronte a un caso di chiamata in sussidiarietà, con cui lo Stato aveva attratto competenze amministrative, unitamente alle rispettive competenze legislative regionali, nella materia «governo del territorio», ha riscontrato che, nel fare ciò, il legislatore nazionale aveva recepito i contenuti di un d.P.C.m. precedente, adottato previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali (come stabilito a suo tempo dalla norma legislativa che lo prevedeva), senza garantire il coinvolgimento delle Regioni. Il mancato coinvolgimento delle Regioni si era registrato, dunque, non solo a monte dell'adozione del d.P.C.m., ma anche a valle in sede attuativa. La disposizione impugnata, pertanto, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima perché non aveva previsto alcuna procedura volta a garantire la reale partecipazione degli enti territoriali nella fase gestoria del fondo, ossia prima dell'adozione del decreto interministeriale di riparto, il quale, evidentemente, nell'individuare i Comuni che sarebbero stati i beneficiari delle risorse, implicava una valutazione sulla pertinenza e sulla rilevanza delle opere da finanziare. In definitiva, secondo la Corte, la totale assenza di concertazione ha determinato una lesione delle prerogative costituzionali assegnate alle Regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «governo del territorio», nonché del principio di leale collaborazione. Particolarmente rilevante, infine, è la sentenza 22 dicembre 2023, n. 223, con la quale la Corte ha definito i giudizi promossi da alcune Regioni nei confronti di alcune disposizioni della l. n. 197/2022 (legge di bilancio 2023) che si ponevano l'obiettivo dichiarato di dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel PNRR<sup>64</sup>. In questa pronuncia la Corte costituzionale ha fornito un generale chiarimento che ha smentito la tesi sostenuta dalla difesa dello Stato (e confermata ancora, da ultimo, nel richiamato d.l. n. 60/2024)

ziamento specifico di progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (M5C2-1. 2.1) e Piani Urbani integrati (M5C2-1. 2.2).

<sup>63</sup> Al riguardo, volendo, cfr. ancora M. Bergo, *L'autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L'esperienza dei fondi settoriali*, cit.

<sup>64</sup> Più precisamente, le Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia avevano impugnato l'art. 1, c. 557, e c. 558, della menzionata legge di bilancio per il 2023.

secondo la quale gli interventi del PNRR sarebbero riconducibili, in via generale, alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *a*), Cost., in relazione ai rapporti dello Stato con l'Unione europea, evocando tale competenza «in modo totalizzante con riferimento agli obblighi derivanti dall'attuazione degli impegni assunti» con il Piano.

Al riguardo, la Corte ha chiarito che «tale assunzione di impegni non vanifica, di per sé, le competenze regionali», dal momento che, come risulta dall'art. 117, quinto comma, Cost. «queste, infatti, sono chiamate in causa nel provvedere “all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”».

Si tratta di una notazione di assoluto rilievo, che sgombra il campo da possibili ipoteche statali a carattere “aprioristico” sulle attribuzioni legislative regionali riconosciute dalla Costituzione e costruite sulla mera evocazione degli stringenti impegni assunti con le istituzioni europee, ma che, purtroppo, non sembra – almeno finora – capace di restituire alle Regioni una posizione alternativa rispetto allo spazio delle Conferenze in cui sembra ormai confinata ogni possibilità di esprimere le proprie posizioni.

Nel merito della decisione, infatti, la Corte ha ribadito la propria costante giurisprudenza, ricordando che «i necessari strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si diversificano “in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte” (sentenza n. 62 del 2005) nonché alle competenze incise»<sup>65</sup>, perché la leale collaborazione rappresenta «un metodo procedimentale che permea le relazioni dei livelli di governo, la cui estensione dipende dalle concrete modalità di esercizio delle competenze in un determinato ambito materiale»<sup>66</sup>.

Nel caso di specie, a fronte delle censure regionali che rivendicavano più corrette modalità di intersezione tra le funzioni statali concernenti

<sup>65</sup> Cfr. il punto 7.2.1.4 del *Cons. in dir.*

<sup>66</sup> Così Corte cost. 28 luglio 2020, n. 169, punto 5.3. del *Cons. in dir.*

la determinazione del contingente organico dei dirigenti scolastici e del personale amministrativo direttivo e le funzioni spettanti alle Regioni in ordine al dimensionamento territoriale della rete scolastica, la Corte ha ritenuto che le esigenze di funzionalità del sistema scolastico debbano incidere sulla valutazione, anche in termini di ragionevolezza, delle modalità di attuazione del coinvolgimento regionale. In ragione di tale valutazione, il Giudice delle leggi ha ritenuto che la sequenza procedimentale per la determinazione dei richiamati contingenti organici di personale delineata dalla disposizione impugnata – che si avvia con la trasmissione alla Conferenza unificata, entro il 15 aprile dell'anno solare precedente a quello scolastico cui si riferisce l'organico da definire, dello schema di decreto da parte del Ministro dell'istruzione e del merito – «non comporta alcuna irragionevole compressione dello spazio dedicato alla ricerca dell'accordo». In senso analogo, è stata ritenuta adeguata la individuazione del termine del 31 maggio per la conclusione del confronto in sede di Conferenza Unificata, posto che, sulla base del contingente assegnato, spetterà poi alle Regioni provvedere autonomamente al dimensionamento scolastico, completando tale attività entro il mese di dicembre, così da consentire alle famiglie di conoscere e valutare l'organizzazione della rete scolastica in tempo utile per l'iscrizione, entro il mese di gennaio, dei propri figli al successivo anno scolastico.

La Corte, in altri termini, ha cercato di evidenziare la ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore nazionale, secondo un approccio sostanziale della leale collaborazione «per assicurare il migliore servizio alla collettività»<sup>67</sup>, ritenendo che, nel caso di specie, questo coincidesse con l'esigenza indefettibile di non pregiudicare l'avvio dell'anno scolastico; ragion per cui il meccanismo che consente allo Stato di adottare comunque il provvedimento che definisce il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi, entro una data fissa (30 giugno) e anche in mancanza di accordo con il sistema delle Regioni, non è stato ritenuto in contrasto con il principio di leale collaborazione.

<sup>67</sup> Cfr. il punto 7.2.1.6 del *Cons. in dir.*

## 6. *Considerazioni di sintesi: c'è ancora domani per l'autonomia regionale?*

L'analisi fin qui svolta restituisce un quadro complessivo in cui, a fronte di una innegabile incidenza dei contenuti del PNRR rispetto alle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni, l'ordinamento italiano è andato progressivamente assestandosi su un crinale in cui il sistema delle autonomie parrebbe sempre più assumere caratteri che «ricorda[no] più la forma di Stato accentrato che quella dello Stato regionale»<sup>68</sup>.

Tanto la definizione della *governance* generale, quanto l'attuazione in concreto del PNRR e addirittura le prassi registratesi nei comportamenti istituzionali dei soggetti coinvolti, mettono in luce evidenti torsioni rispetto al diritto costituzionale formalmente vigente, perché nei fatti l'assetto della stessa forma di stato (su cui in questa sede si è concentrata l'attenzione) finisce per risultare sistematicamente “piegato” al fine di garantire – a qualunque costo – la gestione centralistica delle competenze in nome di una rivendicata preminenza politica (legislativa e amministrativa) degli apparati governativi, sul presupposto che solo quest'ultima costituirebbe l'indefettibile strumento per assicurare il corretto e tempestivo adempimento degli obblighi assunti con le istituzioni euro-unitarie.

Tutti gli elementi emersi nelle pagine che precedono convergono inesorabilmente nel restituire delle Regioni un'immagine assai lontana da quella di enti cui la Costituzione riconosce prerogative di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria e, corrispondentemente, un'immagine degli organi regionali assai lontana da quella di organi espressione del principio democratico e, come tali, politicamente responsabili della loro azione, delle loro risorse e dei loro bilanci nei confronti delle rispettive comunità territoriali. In altri termini, l'attuazione del PNRR, con il suo connubio inscindibile tra i paradigmi della preminenza politica dello Stato e della necessità e urgenza

<sup>68</sup> Cfr., al riguardo, G. Cavaglion, *PNRR: il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, cit., p. 113, il quale ricorda che tale valutazione avrebbe spinto alcuni Autori a rieditare le proposte di revisione costituzionale che da ormai più di un decennio propongono un ridimensionamento delle istanze regionaliste, richiamando E. Catelani, *Profili costituzionali del PNRR*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), Lettera 05/2022, nonché C.B. Ceffa, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *Federalismi.it*, 24, 2022, p. 50 ss.

in funzione della *compliance* a tutti i costi rispetto agli impegni e al cronoprogramma pattuiti con le istituzioni dell'Unione europea, si è andata configurando fino ad oggi come un inedito (ma assolutamente pervasivo) fattore di vera e propria "sospensione" dell'autonomia costituzionale regionale. Come si è visto, infatti, non solo la definizione della *governance* del Piano, ma anche la stessa fase attuativa rendono ragione del progressivo consolidamento di una concezione delle Regioni (e, più in generale, dell'intero sistema delle autonomie territoriali) da parte degli apparati governativi che sembra obliterare la prescrittività del quadro normativo costituzionale, perché rivela come gli enti regionali siano considerati né più, né meno, che alla stregua di interlocutori qualificati in grado di fornire (all'occorrenza e "a chiamata") semplici contributi istruttori, informazioni, dati, punti di vista (e, magari, sostegno politico *ab externo*) per l'assunzione di decisioni che restano saldamente ancorate a un indirizzo politico-amministrativo unilateralmente formato al livello centrale.

Eppure, l'analisi del funzionamento in concreto del PNRR fa emergere in controluce (quasi il rovescio di una stessa medaglia) che le potenzialità per le Regioni racchiuse in questo strumento (e, forse, ancor più negli strumenti complementari, come potrebbe rivelare l'impostazione a tendenza maggiormente "concertativa" delle politiche di coesione sopra evidenziata) – potenzialità riassumibili anzitutto nella possibilità di dispiegare le proprie abilità programmatiche in termini di riforme, interventi, opere<sup>69</sup> – sono state colte e sfruttate, là dove possibile, da quelle Regioni che erano già in grado di farlo in termini di maggiori capacità ed efficienza delle amministrazioni territoriali di co-programmare e di individuare progetti in tempi utili per l'attuazione e il raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

In proposito, è significativo quanto rilevato dall'ultima Relazione della Corte dei conti sull'attuazione del PNRR, là dove si documenta, in relazione alla distribuzione regionale dei progetti approvati, una netta prevalenza nelle Regioni del Nord Italia (53 per cento), concentrate in

<sup>69</sup> Cfr. C. Buzzacchi, *Il potenziamento della dimensione sociale in prospettiva multilivello*, in P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, cit., p. 191 ss.

particolare in Lombardia, Veneto e Piemonte, che cumulano insieme più del 38 per cento del totale di progetti (rispettivamente, il 18, l'11 e il 9 per cento). Campania ed Emilia-Romagna riportano quasi lo stesso numero di progetti (oltre 9 mila ciascuna). Oscillano fra il 4 e il 6 per cento la Toscana, la Sicilia, la Puglia, il Lazio e la Calabria, mentre tutte le altre non superano la soglia del 3 per cento<sup>70</sup>. Si tratta di dati emblematici, che evidenziano le profonde differenze in termini di effettiva capacità amministrativa nei diversi contesti territoriali delle Regioni italiane e che offrono ulteriore dimostrazione tangibile che le nostre Regioni viaggiano a due velocità: nei ristretti margini di autonomia che è stata loro concessa per l'implementazione del PNRR, alcune hanno dimostrato di rispondere con prontezza, altre sono rimaste, per così dire, "incagliate", per ragioni tutt'altro che contingenti.

Ciò può senz'altro spiegare l'assetto marcatamente centralista che fin da subito, anche in nome della necessità e urgenza imposta dalle rigide scadenze del cronoprogramma, il Governo nazionale ha voluto imprimere all'intera vicenda del PNRR: la precipua funzionalità di evitare che gli eventuali ritardi imputabili alla scarsa capacità/maturità di alcune Regioni e agli acclarati divari territoriali esistenti rappresentassero un ostacolo insormontabile al raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano<sup>71</sup>.

Dunque, proprio il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano, in definitiva, sembra configurarsi come il nuovo "fatto costituzionale" che ha orientato tutti gli atti e i comportamenti degli attori istituzionali nel periodo considerato e che, in ragione delle esigenze di urgenza, di uniformità, di contrasto ai divari e alle diseguaglianze tra territori e di unilateralismo verticistico dell'indirizzo politico, ha condotto, di fatto, alla inesorabile erosione – e, addirittura, all'attuale stato di "sospensione" – delle prerogative essenziali del pluralismo istituzionale, della valorizzazione delle differenze tra territori e all'ordinario fun-

<sup>70</sup> Cfr. Corte conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, cit., p. 112.

<sup>71</sup> Cfr., da ultimo, A. Dirri, *La leale cooperazione nell'assestamento del PNRR: un regionalismo "esecutivo" per il superamento dei divari territoriali*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1, 2024, *passim*.

zionamento dei circuiti di implementazione e di ottimizzazione del principio democratico.

Gli obiettivi del PNRR mirano dichiaratamente a restituire ai cittadini italiani una Repubblica “migliore”, soprattutto in termini di eguaglianza ed effettività nella garanzia e nel godimento dei diritti fondamentali, che, com'è noto, sono il fine e al contempo la linfa della democrazia. Anche il pluralismo delle autonomie locali, però, come sancisce il principio supremo dell'art. 5 Cost., è non solo strumento ma fattore essenziale di esercizio e di sviluppo della democrazia. La domanda che sorge investe non solo la Costituzione dell'oggi ma, soprattutto, la Costituzione del domani: occorre chiedersi, infatti, se quella Repubblica democratica “migliore” che l'Italia sta provando a costruire con la realizzazione degli obiettivi del PNRR – ma facendo pagare, *medio tempore*, un prezzo altissimo alla stessa identità politico-istituzionale del sistema delle autonomie – a partire dal 2026 potrà avere finalmente i connotati minimi ed essenziali (ma anche – e il dubbio è oltremodo lecito – la cultura istituzionale sufficientemente condivisa) per dare concreta realizzazione ai principi del “riconoscimento” e della “promozione” delle autonomie locali che i nostri Padri costituenti avevano prefigurato, assieme all'unità e indivisibilità, come elemento identitario del patto repubblicano, sui quali, peraltro, si innesta in termini difficilmente negabili anche la prospettiva del “regionalismo differenziato” scolpita nel testo dell'art. 116, terzo comma, Cost. E proprio da questo punto di vista, non rappresenta certo un fattore positivo e benaugurante l'attuale radicalizzazione dei contrasti politici e territoriali sulla recente approvazione della legge n. 86/2024; una legge, certo, non costituzionalmente necessaria, ma finalizzata per l'appunto a tracciare finalmente il percorso istituzionale per un'attuazione condivisa e pienamente coerente con l'art. 5 Cost. di un istituto quale quello da ultimo menzionato, che, nel sistema costituzionale disegnato dalla riforma del 2001, avrebbe potuto/dovuto costituire uno dei tratti caratterizzanti e dei fattori di *sviluppo* della “Repubblica delle autonomie”.

PNRR and regional autonomy: between current urgencies and the future of Italian Constitution

*Monica Bergo e Marcello Cecchetti*

Abstract: Le vicende del PNRR e della sua attuazione nel corso del primo triennio sembrano restituire qualcosa di inedito per l'autonomia regionale, ossia una sorta di "sospensione" (o, forse, solo una "moratoria" fino al 2026) delle prerogative costituzionali che – almeno sulla Carta – dovrebbero spettare alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano. Alla richiamata riemersione del paradigma della *preminenza politica* dello Stato centrale, infatti, il PNRR ha aggiunto, combinandolo in modo consustanziale con il primo, il paradigma della *necessità e urgenza* di rispettare puntualmente gli obblighi, i vincoli e il rigidissimo cronoprogramma scaturiti – in termini assai stringenti e con lo spettro di specifiche sanzioni di natura politica, giuridica ed economica – dall'adesione dell'Italia al *Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)* istituito dal reg. UE 2021/241 del Parlamento e del Consiglio del 12 febbraio 2021, al fine di beneficiare dello straordinario *stock* di risorse finanziarie messe a disposizione. Questo paradigma della *necessità e urgenza* ha conformato fino a oggi, in modo pressoché totalizzante, sia le vicende della prima approvazione del Piano (condizionate al rispetto della scadenza del 30 aprile 2021 per la presentazione alla Commissione europea) e poi della recente revisione intervenuta nel 2023, sia le vicende della normazione *sul* Piano, a partire dal tipo di fonte utilizzata. Anche le vicende della fase attuativa del Piano, peraltro, rendono ragione del progressivo consolidamento di una concezione delle Regioni (e, più in generale, dell'intero sistema delle autonomie territoriali) da parte degli apparati governativi che sembra obliterare la prescrittività del quadro normativo costituzionale, perché rivela come gli enti regionali siano considerati né più, né meno, che alla stregua di interlocutori qualificati in grado di fornire (all'occorrenza e "a chiamata") semplici contributi istruttori, informazioni, dati, punti di vista (e, magari, sostegno politico *ab externo*) per l'assunzione di decisioni che restano saldamente ancorate a un indirizzo politico-amministrativo unilateralmente formato al livello centrale. Tutti gli elementi emersi restituiscono delle Regioni un'immagine assai lontana da quella di enti cui la Costituzione riconosce prerogative di au-

tonomia legislativa, amministrativa e finanziaria e, corrispondentemente, un'immagine degli organi regionali assai lontana da quella di organi espressione del principio democratico e, come tali, politicamente responsabili della loro azione, delle loro risorse e dei loro bilanci nei confronti delle rispettive comunità territoriali.

Abstract: The events of the PNRR and its implementation during the first three years seem to return something new for regional autonomy, that is, a sort of “suspension” (or, perhaps, just a “moratorium”) of the constitutional prerogatives which – at least on the Charter – should be the responsibility of the Regions and the autonomous Provinces of Trento and Bolzano. In fact, to the aforementioned re-emergence of the paradigm of the political pre-eminence of the State, the PNRR has added, combining it in a consubstantial way with the first, that of the necessity and urgency of promptly respecting the obligations, constraints and the very rigid timetable that has arisen – In very stringent terms and with the specter of specific sanctions of a political, legal and economic nature – from Italy's accession to the Recovery and Resilience Facility (RRF) established by the reg. EU 2021/241 of the Parliament and of the Council of 12 February 2021, in order to benefit from the extraordinary stock of financial resources made available. This paradigm of necessity and urgency has up to now shaped, in an almost all-encompassing way, both the events of the first approval of the Plan (conditional on compliance with the deadline of 30 April 2021 for presentation to the European Commission) and then of the recent revision which occurred in 2023, and the events of standardization on the Plan, starting from the type of source used.

Also the implementation phase of the Plan itself explains the progressive consolidation of a conception of the Regions (and, more generally, of the entire system of territorial autonomies) by the government apparatus which seems to obliterate the prescriptiveness of the constitutional regulatory framework, because it reveals how regional bodies are considered no more, no less, than as qualified interlocutors capable of providing (if necessary and “on call”) simple investigative contributions, information, data, points of view (and, perhaps, political support

*ab externo*) for the taking of decisions that remain firmly anchored to a political-administrative direction unilaterally formed at the central level. All the elements that emerged give an image of the Regions that is very far from that of bodies to which the Constitution recognizes prerogatives of legislative, administrative and financial autonomy and, correspondingly, an image of the regional bodies that is very far from that of bodies that are an expression of the democratic principle and, as such, politically responsible for their action, their resources and their budgets towards their respective territorial communities.

Parole chiave: PNRR, governance, Regioni, autonomia, leale collaborazione, necessità e urgenza.

Keywords: PNRR, governance, Regions, autonomy, loyal cooperation, necessity and urgency.